

Tartu Ülikool
Sotsiaal- ja haridusteaduskond

Riigiteaduste instituut

Klaus-Erik Pilar

**RAHVUSVAHELISTE SANKTSIOONIDE HUMANITAARNE KÕRVALMÕJU
JA EFEKTIIVSUS: 1990-2010 RAKENDATUD LAIAULATUSLIKE
MAJANDUSSANKTSIOONIDE JA SUUNATUD SANKTSIOONIDE
VÕRDLUSE NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja Raul Toomla, MA

Tartu 2013

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

/Klaus-Erik Pilar/

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Rahvusvahelised sanktsioonid	6
1.1 Laiaulatuslikud majandussanktsioonid	7
1.2 Suunatud sanktsioonid	7
2. Rahvusvaheliste sanktsioonide humanitaarne kõrvalmõju	9
3. Rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsus	13
3.1 Sihtriigi huvigruppide põhine lähenemine sanktsioonide efektiivsuse mõistmisel	14
4. Humanitaarse kõrvalmõju ulatuse seos sanktsioonide efektiivsusega	16
4.1 Kahjupõhine lähenemine	16
4.1.1 Laiaulatuslike majandussanktsioonide efektiivsus ehk "naiivne" teooria	16
4.1.2 Kriitika kahjupõhisele lähenemisele	17
4.2 Suunatud lähenemine	18
4.2.1 Areng suunatud sanktsioonideni	19
4.2.2 Suunatud sanktsioonide efektiivsus	20
4.2.3 Kriitika suunatud sanktsioonidele	20
4.3 Võimalikud arengud sihtriigi sisepoliitikas	22
4.3.1 Humanitaarne kahju kui elanikkonna ärataja	23
4.3.2 Humanitaarne kahju kui elanikkonna mobiliseerija sanktsioonide vastu	24
5. Humanitaarse kahju ja efektiivsuse seos nädisriikides	27
5.1 Sõltumatu muutuja ehk humanitaarse kahju mõõdikud	30
5.2 Sõltuv muutuja ehk rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsuse mõõdik	36
5.3 Kahe muutuja vaheline seos	37
Kokkuvõte	43
Kasutatud kirjandus	45
Summary	48

Sissejuhatus

Töö põhiliseks eesmärgiks on testida seost rahvusvaheliste sanktsioonidega kaasneva humanitaarse kõrvalmõju ja nende efektiivsuse vahel, üritades leida sellele seletust sihtriigi sisepoliitikas toimuvate muutuste analüüsiga. Kas suurem humanitaarne kahju toob kaasa sanktsioonide kõrgema efektiivsuse nagu konventsionaalselt arvatakse või toob see kaasa hoopis tagajärgi, mille tulemusel sanktsioonide efektiivsus langeb? Uurimuse peamine hüpotees on, et mida väiksem on rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamisega kaasnev humanitaarne kõrvalmõju sihtriigi elanikkonnale, seda edukamaks need sanktsioonid osutuvad nendele seatud poliitiliste eesmärkide täitmisel. Humanitaarse kahju rolli sanktsioonide efektiivsuses saab seletada peamiselt läbi sihtriigi sisepoliitilise võimutasakaalu muutuse– kahju langemine poliitilisele eliidile ning vähene kahju ülejäänud elanikkonnale suurendab opositsiooni ressursse valitsevale režiimile vastanduda ning poliitiline muutus on tõenäolisem; samas suure humanitaarse kõrvalmõjuga sanktsioonid vähendavad tõenäoliselt sihtriigi sisepoliitikas opositsiooni rolli ning suurendavad poliitilise eliidi võimu elanikkonna üle, mille tulemusel poliitilised muutused on ebatõenäolisemad.

Töö esimeses peatükis defineeritakse rahvusvaheliste sanktsioonide mõiste ning mõtestatakse kahte liikide sanktsioonide– laiaulatuslike majandussanktsioonide ja suunatud sanktsioonide– olemus. Uurimuse teises peatükis määratletakse töö peamise hüpoteesi sõltumatu muutuja ehk sanktsioonidega kaasnev humanitaarne kahju ning antakse ülevaade kolmest mõõdikust, mille järgi selle ulatust määrata– mõju majanduslikule heaolule, sotsiaal- ja tervisehoiuga seotud heaolule ning poliitilistele võimalustele. Kolmandas peatükis mõtestatakse rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsus, mis on antud uurimuse peamises hüpoteesis sõltuvaks muutujaks. Samuti antakse ülevaade mõõdikust, kuidas sanktsioonide efektiivsust hinnata. Lisaks sellele kirjeldatakse töö teoreetiliseks aluseks olevat avaliku valiku teooria põhist lähenemist sanktsioonide efektiivsuse mõistmisel, pannes põhilise rõhu sihtriigi sisepoliitilisele võimutasakaalule, mille läbi sanktsioonide eesmärgid peaksid täituma. Töö neljandas peatükis antakse teoreetiline raamistik mõistmaks sanktsioonide humanitaarse kõrvalmõju ja efektiivsuse vahelist seost, eristades kahte liiki lähenemisi– kahjupõhiseid ja suunatud. Lisaks sellele kirjeldatakse antud peatükis võimalikke arenguid sihtriigi sisepoliitikas pärast sanktsioonide rakendamist ning kuidas mõjutab

nende esinemist humanitaarse kahju määr. Uurimistöö viiendas peatükis testitakse sanktsioonide humanitaarse kahju ja efektiivsuse vahelist seost empiiriliselt, kasutades selleks 55 näidisepisoodi andmeid aastatest 1990-2010. Selle analüüsi põhjal on võimalik jõuda järeldusele, kas peab paika uurimuses püstitatud hüpotees, mille kohaselt osutuvad efektiivsemaks sellised sanktsioonid, millel on väiksem humanitaarne kõrvalmõju.

Antud uurimus on uudne, kuna autorile teadaolevalt ei ole varasemates uuringutes üritatud leida korrelatsiooni sanktsioonide humanitaarse kahju ja efektiivsuse vahel, kaasates humanitaarse kahju mõistmiseks erinevaid mõõdikuid.

1. Rahvusvahelised sanktsioonid

Rahvusvahelisi sanktsioone on defineeritud erinevalt, kuid antud uurimistöös lähtume Brendan Taylori väljapakutud määratlusest, mille kohaselt võib neid mõista kui: „majanduslikku vahendit, mida rakendab kas üks või enam rahvusvahelist osapoolt teise osapoole suhtes, eesmärgiga mõjutada selle teise osapoole poliitikat“. Majanduslikke vahendite alla saame Taylori määratluse järgi lugeda lisaks kaubandustõketele nii finantsilisi kui reisimisega seotud sanktsioone kui ka relvaembargosid.¹ Antud uurimistöös kasutakse majanduslike sanktsioonide mõiste ekvivalendina ka rahvusvahelisi sanktsioone. Rahvusvahelise osapoolena tuleb lisaks riikidele lugeda ka rahvusvahelisi organisatsioone, kuid aina enam ka mitte-riiklike üksuseid, nagu näiteks terroristlike rühmitusi, mis üha enam osutuvad sanktsioneeritavaks osapoolteks.² Kuigi majanduslike sanktsioonide kasutamise praktika ulatub kaugemale ajalukku, siis nende rakendamine eraldiseisvana sõjalisest tegevusest võeti kasutusele peamiselt pärast I maailmasõja lõppu koos Rahvaste Liiga loomisega.³ Just sisuline eraldatus sõjalisest tegevusest ning sellele alternatiiviks olemine on saanud tänapäeval paljuski poliitilise retoorika osaks sanktsioonide kasutamise õigustamisel. Rahvaste Liiga üks peamisi arhitekte Woodrow Wilson nimetas majanduslikke sanktsioone rahumeelseteks ning mõjusateks vahenditeks, mis aitavad vältida vajadust rahvusvahelises poliitikas otsest jõudu kasutada.⁴ Hilisemad analüüsid, mis on käsitlenud rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsust, on selgelt näidanud, et Wilsoni väide on osutunud liialt idealistlikuks ning seda mitmel tasandil. Esiteks näitavad mitmete autorite kogutud andmete põhjal läbi viidud analüüsid, et rahvusvahelisi sanktsioone ei saa pidada mõjusateks vahenditeks ehk nad ei too enamasti kaasa sanktsioonidele seatud poliitilise eesmärgi täitumist.⁵ Toetudes mitmele uurimusele ei saa samuti nõustuda Wilsoni väitega, et rahvusvahelised sanktsioonid on rahumeelne meede saavutamaks poliitilist eesmärki, kuna sanktsioonid on paljudel juhtudel toonud sihtriigi ühiskonnale kaasa

¹ Taylor, Brendan (2010) *Sanctions as Grand Strategy* London: Routledge, lk 12.

² Fitzgerald, Peter (2002) „Managing Smart Sanctions against Terrorism Wisely“ *New England Law Review*, vol 36 (4), lk 957.

³ Alexander, Kern (2009) *Economic Sanctions- Law and Public Policy*, New York: Palgrave Macmillan, lk 9.

⁴ Browne, Julie (2011) „The Effect of Economic Sanctions on Political Repression in Targeted States“ *Department of Politics, New York University*, lk 2.

⁵ Pape, Robert (1998) „Why Economic Sanctions Still Do Not Work“ *International Security*, vol 23 (1), lk 66.

kõrvalmõjusid ning kahju, mis on äärmuslikemate juhtumite korral võrreldavad sõjalise sekkumise tagajärgedega.⁶ Antud uurimistöö eesmärgist lähtuvalt, keskendub see peamiselt just nende kahe tasandi omavahelisele suhestamisele. Järgnevalt defineeritakse uurimuses põhiliselt kasutatavad mõisted.

1.1 Laiaulatuslikud majandussanktsioonid

Laiaulatuslike majandussanktsioonide all mõistetakse sihtriigile kehtestatud majanduslikke piiranguid, mis takistavad võimalikult suurt osa selle sihtriigi tavapärasest kaubandusest ning tuues sellega kaasa võimalikult suure majandusliku kahju sihtriigile. Antud uurimuses käsitletakse laiaulatuslike majanduslike sanktsioonidena:

1. Ulatuslikke impordi ja ekspordi piiranguid;
2. Piiranguid mõne konkreetse kauba importimiseks või eksportimiseks, mille valdkond moodustab olulise osa tööhõivest või on elanike heaolu seisukohalt relevantne.

Kuigi viimaseid on ka defineeritud kui suunatud sanktsioone, siis tuleb arvestada, et mõnes sihtriigis võib konkreetne kaup või toode omada majanduses nõnda suurt osakaalu, et mõjutaks potentsiaalselt sihtriigi terve elanikkonna heaolu. Sihtriigi elanikkonna heaolu defineeritakse sanktsioonide rakendamisega kaasnevat humanitaarset kahju kirjeldavas peatükis.

1.2 Suunatud sanktsioonid

Suunatud ehk "tarkade" sanktsioonide all on antud uurimistöös määratletud:

1. Relvaembargo– nende eesmärgiks on takistada relvade jõudmist sihtriigi, mõne kindla gruppi või mõne konkreetse indiviidi omandusse. Takistades inimõiguste rikkujatele või agressoritele repressioonideks või sõjaks vajalikke vahendite omandamist, peaksid relvaembargod otseselt panustama relvastatud konfliktide vältimisse või nende ulatuse piiramisse.⁷

⁶ Garfield, Richard (1999) „Suffer the innocents“ *Sciences*, vol 39 (1), lk 19.

⁷ Cortright, David; Lopez, George (2002) *Sanctions and the Search for Security- Challenges to UN Action*, London: Lynne Rienner Publishers: lk 153.

2. Reisipiirangud– on olemas kahte liiki piiranguid: viisakeelud konkreetsetele individidele ja laiemad piirangud näiteks lennuühenduseks.⁸ Kuigi viimases meetmes võib leida sarnasusi mõne konkreetse tootega kauplemise piirangule, siis käsitleme ka lennukeeldu kui suunatud sanktsiooni, sest nende majanduslik ja sotsiaalne mõju sihtriigi ühiskonnale ei ole niivõrd ulatuslik.⁹
3. Finantssanktsioonid– neid saab liigitada kolmeks: need, mis on suunatud konkreetse isiku või firma vastu; need, mis on suunatud teatud kategooria alla kuuluvate isikute vastu; need, mis on suunatud laiemale gruppi vastu, kuid millel on väljatoodud erandid isikute kohta, kellele need ei kehti. Kõige olulisemaks meetmeks, mis finantssanktsioonide alla liigitub, on varade külmutamine.¹⁰
4. Luksuskaupade embargo– need on suunatud kõige rikkama ühiskonnakihi vastu.¹¹ Nende eesmärgiks on sihtriigi poliitilist eliidi igapäevaseid harjumusi segada ning seeläbi tekitada neis soovi *status quod* muuta.

Antud liigituse alla kuuluvad sanktsioonid on suunatud sihtriigi poliitilise eliidi vastu, eesmärgiga vältida kahju elanikkonna heaolule. Poliitilise eliidina käsitletakse antud uurimuses mitte ainult sihtriigi valitsuse liikmeid, vaid ka isikuid ja ühiskonnagruppe, kellele valitsev režiim pakub teatavaid privileege võrreldes ülejäänud elanikkonnaga, kuid peamiselt, kellel on sihtriigi poliitilises süsteemis ülejäänud elanikkonnast suuremad võimalused otsustusprotsessist osa võtta.

Seega on rahvusvahelised sanktsioonid antud uurimuses jagatud kahte liiki– laiaulatuslikeks majandussanktsioonideks ning suunatud sanktsioonideks.

⁸ Gordon, Joy (2011) „Smart Sanctions Revisited“ *Ethics and International Affairs*, vol 25 (3), lk 325.

⁹ Cortright; Lopez 2002: 135.

¹⁰ Gordon 2011: 326-327.

¹¹ Christensen, Mikkell Solberg (2012) „Sanctioning Smarter? The Impact of Smart Sanctions on Democracy and Human Rights“ *A Thesis presented to the Faculty of the Graduate School at the University of Missouri-Columbia*, lk 19.

2. Rahvusvaheliste sanktsioonide humanitaarne kõrvalmõju

Antud uurimistöö eesmärgist johtuvalt on vajalik kirjeldada humanitaarse kõrvalmõju või –kahju mõiste sisu. Mõistes kasutatav viitamine selle mõju kõrvalisele või kollateraalsele olemusele tähendab peaaesjalikult selle mõju soovimatust ehk sanktsioneeriv osapool pole seda ametlikult deklareerinud sanktsioonide eesmärgiks või vahendiks. Mõiste etümoloogiast hoolimata kasutame antud uurimuses seda sarnases tähenduses kõikide kahjudega, mis sanktsioonide rakendamine sihtriigi elanikkonnale kaasa toob. Erinevad autorid on kasutanud seda mõistet nii laiemas kui kitsamas tähenduses. Kitsamas tähenduses hõlmab sanktsioonide kehtestamisega kaasnev humanitaarne kahju vaid sanktsioonide mõju sihtriigi elanikkonna tervislikele näitajatele. Laiema tähenduse kasutamine võimaldab kaasata ka sanktsioonide mõju hindamise muudele valdkondadele, mis elanikkonna heaolu kahjustada võivad. Võttes aluseks Watsoni instituudi teadurite väljapakutud humanitaarse kahju hindamise mõõdikud, keskendume antud uurimuses lihtsustatult kolmele peamisele valdkonnale: mõju sihtriigi elanikkonna majanduslikule heaolule, sotsiaalsele ehk antud kontekstis tervisega seotud heaolule ning poliitilistele võimalustele.¹² Mõõdikute valikul on lähtutud eesmärgist anda võimalikult üldine ülevaade kahjust, mida rahvusvahelised sanktsioonid endaga kaasa võivad tuua sihtriigi elanikkonna heaolu seisukohast.

Mitmed sanktsiooniepisoodide analüüsid on jõudnud selgele järeldusele, et rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamine on sihtriigis kaasa toonud humanitaarse kõrvalmõju.¹³ Need analüüsid on sageli piirdunud üksikute juhtumite uurimisega ja keskendunud peamiselt sihtriigi elanikkonna tervisenäitajatele. Samas on humanitaarse kahju mõttes oluline ka sanktsioonide kaudse mõju mõistmine. Mitmed uuringud on tõestanud seose rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamise ja sihtriigis tõusva repressioonide määra vahel.¹⁴ Seega mõjutavad sanktsioonid ka kaudselt sihtriigi elanikkonna heaolu, tuues endaga kaasa repressioonide määra kasvu, mis mõjutab sihtriigi elanikkonna heaolu juba otsesemalt. Lisaks on tõestust leidnud rahvusvaheliste

¹² Minear, Larry; Cortright, David; Wagler, Julia; Lopez, George; Weiss, Thomas (1998) „Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System“ *Occasional Paper 31*, lk 31.

¹³ Garfield 1999: 19.

¹⁴ Wood, Reed (2008) „A Hand upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression 1976-2001“ *International Studies Quarterly*, vol 52, lk 509.

sanktsioonide kehtestamise ja meediavabaduse vähenemise vaheline seos.¹⁵ Ka seda võib pidada laiema määratluse alusel lõppkokkuvõttes humanitaarse kõrvalmõju põhjustamiseks, kuna vähendab potentsiaalselt kodanikuühiskonna tegutsemisvabadusi. Seega lähtume antud uurimistöös humanitaarse kõrvalmõju laiast mõistest, et hõlmata võimalikult palju faktoreid, mõistmaks sihtriigi elanikkonna heaolu.

Järgnev osa annab detailsema ülevaate mõõdikutest, mida kasutatakse antud uurimuses sanktsioonide humanitaarse kõrvalmõju hindamiseks. Nagu mainitud, kattavad need lihtsustatult ühiskonna kolm kõige olulisemat sfääri ning annavad pinnapealse ülevaate elanikkonna heaolu muutusest sanktsioonide tagajärjel.

Mõju sihtriigi elanikkonna majanduslikule seisule

Humanitaarse kõrvalmõju alla loetakse ka sanktsioonide majanduslikku kahju sihtriigile. Seda peamiselt seetõttu, et majanduslikud näitajad iseloomustavad kõige paremini sihtriigi elanikkonna heaolu. Hufbauer, Schott ja Elliott on leidnud, et parim viis sanktsioonide majandusliku mõju kirjeldamiseks on hinnata sanktsioonide mõju rahvamajanduse kogutoodangule (RKT) ehk kui suure osakaalu võrra muutub sihtriigi senine RKT sanktsioonide rakendamise tulemusel.¹⁶ Antud uurimistöö eesmärgist lähtuvalt oleks oluline mõista ka sanktsioonide mõju majandusliku heaolu ümberjaotumisele sihtriigi ühiskonnas. Neid arenguid oleks võimalik kirjeldada muutustega GINI indeksis, kuid kahjuks pole need andmed piisaval määral kättesaadavad, et võimaldaksid piisavalt laialdast analüüsimist. Muutus RKT näitajas ei tähenda loomulikult otseselt, et sihtriigi elanikkonna majanduslik heaolu sellest peaks muutuma, kuid üldistavaid järeldusi selle kohta see siiski võimaldab. Lisaks on valitud majandusliku kahju mõõdikuks just muutus RKT-s, kuna selle empiirilises osas kasutatavate andmete puhul on kaasatud selle muutuse hindamisel ka sanktsioonide mõju.¹⁷

¹⁵ Peksen, Dursun (2010) „Coercive Diplomacy and Press Freedom: An Empirical Assessment of the Impact of Economic Sanctions on Media Openness“ *International Political Science Review*, vol 31 (4), lk 462.

¹⁶ Hufbauer, Gary; Schott, Jeffrey; Elliott, Kimberly; Oegg, Barbara (2007) *Economic Sanctions Reconsidered 3rd Edition*. Washington: Peter G. Peterson Institute for International Economics, lk 212.

¹⁷ Ibid: 214.

Mõju sihtriigi elanikkonna tervislikele näitajatele

Rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamisega kaasnev mõju sihtriigi elanikkonna tervislikele näitajatele on mitmete uurimuste poolt tõestatud. Kuigi välja on pakutud ning kasutatud erinevaid indikaatoreid, mis võiksid sanktsioonide mõju kirjeldada, siis antud uurimistöö keskendub olulisemate ning kättesaadavamate näitajate analüüsile. Rahvusvaheliste sanktsioonide humanitaarse kõrvalmõju hindamisse kaasatakse järgnevad sihtriigi elanikkonna tervisehoiuga seotud mõõdikud:

1. Muutus tervisehoiule kulutatava summa osakaalus sihtriigi SKP-st.
2. Alla 5-aastaste laste suremuse muutus enne ja pärast rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamist.

Nende mõõdikute analüüsimine võimaldab kirjeldada sihtriigi avaliku sektori kulutuste muutust ning sellest tulenevalt muutust sihtriigi ühiskonnaliikmete tervislikus seisus, mida mitmete analüütikute arvates iseloomustab kõige paremini just alla 5-aastaste laste suremus. Empiirilises osas kasutatavad andmed pärinevad Maailmapanga andmekogudest.¹⁸

Mõju poliitilise repressiooni määrale sihtriigis

Nagu varasemalt mainitud, on mitmed uuringud tõestanud, et sanktsioonide rakendamise ja poliitiliste repressioonide määra kasvu vahel valitseb seos. Humanitaarse kahju seisukohalt on antud näitaja oluline, kuna suurenev repressioonide määr vähendab arusaadavalt ka sihtriigi elanikkonna heaolu. Lisaks vähendavad need sihtriigi opositsiooni võimalusi poliitilisele eliidile vastanduda. Poliitiliste repressioonide määra muutust sihtriigis iseloomustab hästi Political Terror Scale (PTS) indeksi muutus.¹⁹ Täpsem kirjeldus repressioonide muutuse hindamise metodoloogiast on töö empiirilise osa vastavas alapeatükis.

Kirjeldataud mõõdikud kattavad üldistatult ära kolm olulist ühiskondlikku sfääri: majanduslikku heaolu, inimeste tervisehoiu ja sotsiaalhoolekande ning sihtriigi elanikkonna poliitilised võimalused. Eelnevalt väljatoodud mõõdikute võrdlemine sanktsioonide efektiivsuse mõõdikuga, millele antakse määratlus järgmises peatükis,

¹⁸ „Health indicators“ *Maailmapanga kodulehekülg*, <http://data.worldbank.org/topic/health> (külastatud 05.05.13).

¹⁹ Gibney, Mark; Cornett, Linda; Wood, Reed (2008) *Political Terror Scale 1976-2008*. Andmed pärinevad: <http://www.politicalterroryscale.org>, (külastatud 24.03.13).

annab võimaluse teha järeldusi nende näitajate omavahelise sõltuvuse kohta. Selle põhjal on võimalik üldistavalt järeldada, kas sanktsioonidega kaasnev humanitaarne kõrvalmõju mõjutab sanktsioonide efektiivsust negatiivselt või positiivselt.

3. Rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsus

Rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsuse defineerimine on antud uurimuse juures oluline, kuna antud valdkonda uurivad autorid on teinud seda erinevalt. Mõned leiavad, et rahvusvahelisi sanktsioone võib pidada efektiivseks juhul, kui need on sihtriigis kaasa toonud majanduslikud muutused ehk kahju.²⁰ Suurem osa autoreid mõtestavad sanktsioonide efektiivsusena siiski nendele seatud poliitiliste eesmärkide täitumist.²¹ Viimast ei pruugi kaasa tuua vaid majanduslik kahju, mis on esmane arusaadav eesmärk, kui seatakse sisse mingisuguseid piiranguid omavahelisele kauplemisele ning suhtlemisele, aga ka näiteks sanktsiooni ähvardus või mõistmine rahvusvahelise ning siseriikliku üldsuse survest.²² On mõistetav, et poliitiliste eesmärkide saavutamise ehk muutuse sihtriigi vaidlusaluses poliitikas võib esile kutsuda ka mõni muu rahvusvahelisest poliitikast tulenev tegur peale sanktsioonide.²³ Paljudel juhtudel see nii ongi, kuna sanktsioonid on sageli vaid üks meede, mida sihtriigi vaidlusaluse poliitika muutmiseks kasutusele võetakse. Lisaks on võimalus, et muutus toimub sisepoliitiliste arengute tulemusel, ilma sanktsioonide mõjuta.

Antud uurimistöös määratleb autor rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsuseks nendele seatud poliitilise eesmärgi täitumise, mille puhul võetakse arvesse sihtriigis toimunud poliitilist muudatuse olemust ning sanktsioonide olulisust selle muudatuse esiletoomises. Kuna selliste andmete kogumine ületaks kordades bakalaureuse tööle vastavat töö mahtu, siis toetume töö empiirilises osas sanktsioonide efektiivsuse osas Hufbaueri, Schott ja Elliotti loodud andmekogule, kus efektiivsus on määratletud just nende tingimuste alusel. Efektiivsus on seega operatsionaliseeritud nii, et on hinnatud sanktsioonide poliitilise eesmärkide täitumist 1-4 punktil skaalal ning samuti sanktsioonide panust nende muutuste esiletoomises 1-4 punktil skaalal.²⁴ Nende kahe näitaja korrutis kujutab antud autorite andmekogus ning ka selles uurimuses efektiivsuse mõõdikut. Selle tulemusel saadakse indeks, mille väärtused langevad 1-16 punkti vahele. Tõhusateks peetakse sanktsiooniepisoode, mille indeksi määr on

²⁰ Baldwin, David (1985) *Economic Statecraft*. New Jersey: Princeton University Press, lk 32.

²¹ Pape, Robert A. (1997) „Why Economic Sanctions Do Not Work“ *International Security*, vol 22 (2), lk 95.

²² Navin, Bapat; Heinrich, Tobias; Kobayashi, Yoshiharu; Clifton, Morgan (2013) „Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data“ *International Interactions*, vol 39, lk 92.

²³ Alsheyab, Mohamad (2011) „How Effective are Economic Sanctions as a Mean of Control of State Behavior“ *Journal of Academy of Business and Economics*, vol 11(3), lk 31.

²⁴ Hufbauer et al. 2007: 49-50.

vähemalt 8 punkti. Sellest madalama indeksimääraga sanktsioone võib pidada ebaefektiivseteks.²⁵

Senised uuringud, nii kvalitatiivsed kui kvantitatiivsed, on jõudnud üpriski sarnastele järeldustele rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsuse osas. Nimelt ei suuda sanktsioonide rakendamine enamasti tuua kaasa sihtriigi vaidlusaluse poliitika muutust. Pape leidis, et rahvusvahelisi sanktsioone saab vaid 5% juhtudel pidada edukaks.²⁶ Antud uurimistöö empiirilise osa ühes olulisimas allikas ehk Hufbaueri, Schott ja Eliotti algselt 1990. aastal avaldatud uurimuse "Economic Sanctions Reconsidered" hilisemate versioonide juhtumivalik alates 1914. aastast kuni 1999. aastani näitas, et 34% sanktsioonidest on kutsunud esile sihtriigis poliitilise muutuse, mille sanktsioneeriv osapool oli eesmärgiks seadnud.²⁷ Märkimisväärne on, et hilisemad sanktsioonid, ehk antud andmestiku põhjal 1970. aastast kuni 1999. aastani toimunud episoodid, on osutunud tunduvalt ebaefektiivsemaks, sest vaid 29% juhtudest on sanktsioonid täitnud oma poliitilise eesmärgi.²⁸ Seega ei anna need tulemused erilist põhjust optimismiks, kuid ometi ei ole loobutud rahvusvaheliste sanktsioonide kasutamisest ning pigem rakendatakse neid üha enam.

3.1 Sihtriigi huvigruppide põhine lähenemine sanktsioonide efektiivsuse mõistmisel

Mitmed sanktsioonide efektiivsust uurivad autorid on üritanud määrata kindlaks teatavaid faktoreid, mille olemasolu või puudumist saab seostada sanktsioonide efektiivsusega. Peamiselt on keskendutud kehtestatud sanktsioonide olemusele. Näiteks, kas sanktsioonid on rakendatud uni- või multilateraalselt, jõudes järeldusele, et mõistetavatel põhjustel osutuvad viimased enamasti efektiivsemaks.²⁹ Kuigi antud uurimistöö eesmärgiks on samuti näiliselt ühe faktori, nimelt humanitaarse kõrvalmõju, ja sanktsioonide efektiivsuse vahel seost leida, siis kaasame ka nii-öelda mikrotasandi

²⁵ Looney, Robert; Knouse, Craig (1991) „Predicting the Success of Economic Sanctions“ *The Jerusalem Journal of International Relations* vol 13 (2), lk 54.

²⁶ Pape 1997: 106.

²⁷ Hufbauer et al. 2007: 158.

²⁸ Elliott, Kimberly Ann (2005) „Trends in Economic Sanction Policy“ in: Wallensteen, Peter; Staibano, Carina (2005) *International Sanctions- Between Words and Wars in the Global System*, New York: Cass, lk 8.

²⁹ Bapat, Navin (2009) „Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data“ *International Studies Quarterly*, vol 53, lk 1092.

lähenemise, üritades kirjeldada konkreetseid protsesse sihtriigis, mida sanktsioonid võivad kaasa tuua ning seeläbi seletada sanktsioonide efektiivsust. Kindlasti ei pretendeeri selline lähenemine nomoteetilisele tõe, vaid pakub ühe võimaluse rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsust mõista.

Sanktsioonide humanitaarse ja kahju edukuse seose mõistmiseks peame analüüsi kaasama sihtriigi sisepoliitikas toimuvad muutused. Parima teoreetilise aluse selliseks lähenemiseks pakub avaliku valiku teooria. Selle teooria aluseks on mõtestada ühiskonda kui võistlevate huvigruppide areeni. Nähes sihtriigi sisepoliitiliste osapoolte rolli sanktsioonide efektiivsuses olulisel kohal, paneb see teooria peamise rõhu nende huvigruppide omavahelisele võimutasakaalule ning mõtestab sanktsioone kui vahendit selle mõjutamiseks.³⁰ Kuigi selle teooria kohaselt on ühiskonnas palju erinevaid huvigruppe mitmesuguste huvidega, siis lihtsustamise mõttes on antud uurimistöös vastandatud kaks peamist: sihtriigi poliitiline eliit ja ülejäänud elanikkond. Ülejäänud elanikkonna kohta on töös kasutatud ka mõistet ülejäänud ühiskonnagrupid. On selge, et ülejäänud elanikkond ei tähenda automaatselt opositsiooni ning ei pruugi vastanduda poliitilisele eliidile. Samas on töös lähtutud lihtsustatud eeldusest, et humanitaarse kahju määramine mõjutab sihtriigi elanikkonna heaolu läbi ka opositsiooni võimekust režiimile vastanduda. Suure humanitaarse kahju korral on ülejäänud elanikkonnal vähem ressursse ning poliitilisel eliidil on neid lihtsam kontrollida.³¹ Ressursse mõtestatakse antud uurimuses mitte ainult majanduslikke võimalustena, millel on kahtlemata olulisim roll võimutasakaalu silmas pidades. Nagu varasemalt välja toodud, siis analüüsi on kaasatud ka sanktsioonide mõju tervishoiule ning poliitilistele repressioonidele, mille mõju sihtriigi sisepoliitilise osapoolte võimutasakaalule ei ole ehk nii suur, kui seda ei tohiks kindlasti alahinnata. Avaliku valiku teooria võimaldab püstitada töö peamise hüpoteesi: mida väiksem on sanktsioonide humanitaarne kahju, seda efektiivsemad need on.

³⁰ Kaempfer, William; Lowenberg, Anton (1988) „The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach“ *American Economic Review*, vol 76 (4), lk 792.

³¹ Kampf, William; Lowenberg, Anton; Mertens, William (2004) „International Economic Sanctions Against a Dictator“ *Economics & Politics*, vol 16 (1), lk 46.

4. Humanitaarse kõrvalmõju ulatuse seos sanktsioonide efektiivsusega

Järgnev peatükk toob välja peamised teoreetilised lähenemised, kuidas seletada humanitaarse kahju mõju sanktsioonide efektiivsusele. Nende lähenemiste aluseks on peamiselt sihtriigi sisepoliitikas toimuvad muutused. Seepärast on vajalik kirjeldada ka võimalikke protsesse, mis teoreetikute arvates võivad sihtriigi sisepoliitikas toimuda rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamise järgselt. Põhirõhk on asetatud küsimusele, kuidas on võimalised reageerima ning reageerivad sihtriigi sisepoliitilised osapooled – eriti opositsioon – sanktsioonide rakendamisega kaasnenud humanitaarsele kahjule.

Rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsust käsitlevas kirjanduses esitatud teoreetilisi lähenemisi võib üldistavalt jagada kaheks – kahjupõhisteks ning suunatuteks. Esimese ehk kahjupõhise lähenemise toetajad leiavad, et majanduslike sanktsioonide efektiivsus on peamiselt sõltuv nendega kaasneva kahju ulatusest ehk mida suurem on majanduslik kahju sihtriigile, seda suurema tõenäosusega osutuvad sanktsioonid nendele püstitatud eesmärgi täitmisel edukaks. Seega on selle lähenemise kohaselt humanitaarse kahju ja efektiivsuse seos positiivne. Teise lähenemise kohaselt ei seisne sanktsioonide efektiivsus mitte tingimata suures majanduslikus kahjus sihtriigile, vaid oluline on, millisele osale sihtriigi ühiskonnast see kahju kandmine langeb. Selline lähenemine all kvalifitseeruvad ka teoreetikud, kelle käsitus näeb seost rahvusvaheliste sanktsioonidega kaasneva kahju ja efektiivsuse vahel negatiivsena. Järgnevad alapeatükid analüüsivad mõlemat lähenemist ning annavad teoreetilise aluse hindamiseks humanitaarse kahju ja efektiivsuse vahelist seost.

4.1 Kahjupõhine lähenemine

4.1.1 Laiaulatuslike majandussanktsioonide efektiivsus ehk "naiivne" teooria

Kõige algsem ning pinnapealseim lähenemine rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsusele seletamisel on niiöelda "naiivne" teooria. Selle lähenemise järgi rakendab sanktsioneeriv pool sihtriigile majandusliku survet eesmärgiga vähendada sihtriigi elanikkonna heaolu. Elanikkonna heaolu langus kutsub esile vastandumise senisele režiimile.³² Seega mida suuremat kahju suudavad sanktsioonid sihtriigi majandusele põhjustada, seda suurema tõenäosusega osutuvad sanktsioonid edukaks oma eesmärgi

³² Mack, Andrew; Khan, Asif (2000) „The Efficacy of UN Sanctions“ *Security Dialogue*, vol 31, lk 288.

täitmisel. Sihtriigi poliitiline eliit üritab vältida sanktsioonide rakendumist, kuna see mõjutab kahjulikult sihtriigi majandust ning seab ohtu poliitilise stabiilsuse sihtriigis.

Samuti peaks majanduslik mõju vähendama poliitilise eliidi ressursse endale toetajaskonna kindlustamiseks ehk nii-öelda lojaalsuse „kinni maksmiseks“. Üheltpoolt puudub valitseva režiimi senistel toetajatel seega motivatsioon poliitilise eliidi võimulpüsimist toetada, kuna puudub saadav materiaalne kasu. Teisalt langeb majanduslike ressursside vähenemisel poliitilise eliidi võimekus režiimi seniste poliitikate suhtes vaenulikult meelestatud isikute või ühiskonnagruppide represseerimiseks ning poliitiliste repressioonide tase ühiskonnas peaks teoreetiliselt langema.³³ Vähenevad poliitilised repressioonid ja piirangud peaksid poliitilisel opositsioonil võimaldama oma tegevust laiendada ning tugevdada. Selle tulemusel peaks suurenema surve poliitilisele eliidile, viimaks ellu sanktsioonide eesmärgiks olevat eesmärki või viima režiimi muutuseni. Seega rahvusvaheliste sanktsioonide „naiivse“ teooria kohaselt on efektiivsed sellised sanktsioonid, mis toovad sihtriigile kõige suuremat majandusliku kahju, kuna sihtriigi poliitiline eliit peab sellele vastama järelandmistega, et hoiduda majanduslike ressursside vähenemisest ning seeläbi suurenevast ohust ebastabiilsusele, mis võib samuti viia sanktsioonile pandud eesmärkide täitumiseni.

4.1.2 Kriitika kahjupõhisele lähenemisele

Paljud autorid on välja toonud, et selline lähenemine on liiga pinnapealne ning ei arvesta erinevate protsesside ning muutujatega, mis sanktsioonide kehtestamine esile toob.³⁴ Selline käsitlus läheneb liialt üldistavalt sihtriigi sisepoliitilistesse reaktsioonidesse ja võimalikesse kaasnevatesse protsessidesse ning lähtub liiga hüpoteetilisest eeldusest, vältides alternatiivseid stsenaariume. Seega vajab antud teema natukene laiemat käsitlust, mis kaasab ka humanitaarse kahju mõju teisi aspekte. „Naiivse“ teooria kriitika põhineb peamiselt kahel aspektil – laiaulatuslike sanktsioonide humanitaarsel kõrvalmõjul ning nende ebaefektiivsusel. Esimese puhul on moraalsete seisukohtade kõrval osa kriitikast suunatud ka humanitaarse kahju ja efektiivsuse vahelisele seosele. Antud uurimuse jaoks on olulisimaks kriitikaks väide, et

³³ Drury, Cooper; Peksen, Dursun (2010) „Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy“ *International Interactions*, vol 36, lk 243.

³⁴ Tostensen, Arne; Bull, Beate (2002) „Are Smart Sanctions Feasible?“ *World Politics*, vol 54 (3) lk 376.

laiaulatuslikke majandussanktsioonidega kaasnevat kahju saab sihtriigi poliitiline eliit hõlpsasti suunata ülejäänud elanikkonna kanda.³⁵ See tähendab, et võimutasakaal sihtriigis ei muutu ülejäänud elanikkonna kasuks, vaid pigem vastupidi. Seetõttu ei saa laiaulatuslikud majandussanktsioonid, mis toovad kaasa ulatusliku kahju sihtriigile, olla efektiivsed, kuna pigem vähendavad opositsiooniliste osapoolte võimekust vastanduda poliitilisele eliidile.

Peamiselt just kriitikast sellise lähenemise vastu arenes 1990. aastatel välja suunatud ehk „tarkade“ sanktsioonide kontseptsioon. Järgnev alapeatükk kirjeldab täpsemalt arengut suunatud sanktsioonide kasutamiseni ning tutvustab nende toimimise loogikaid.

4.2 Suunatud lähenemine

Suunatud lähenemine põhineb eeldusel, et laiaulatuslikud majandussanktsioonid toovad endaga kaasa kõrvalmõjusid, mis vähendavad sihtriigi elanikkonna heaolu niivõrd palju, et see ei õigusta nende kasutamist. Seega põhineb suunatud sanktsioonide kasutamise õigustamine peamiselt laiaulatuslike majandussanktsioonide kriitikal. Suunatud lähenemine ehk suunatud sanktsioonide kasutamine peaks aitama vältida või vähendada sanktsioonide rakendamisega kaasnevat humanitaarset kahju, suunates sanktsioonide rakendamisega kaasneva kahju konkreetsetele isikutele või inimgruppidele. Sanktsioonide rakendamisega kaasneva humanitaarse kõrvalmõju vältimine ei ole õige eesmärk vaid moraalselt seisukohalt, vaid võib mitmele autorite seisukohtadele toetudes väita, et sellel on ka praktiline pool. Mitmed teoreetikud on välja toonud, et kui sanktsioonide rakendamine kahjustab sihtriigi terve elanikkonna heaolu, siis see võib kaasa tuua ebasoovitavaid arenguid, nagu näiteks sihtriigi režiimi tugevnemine, kasvav emigratsioon ning keskklassi ja kodanikuühenduste ühiskondliku mõju vähenemine.³⁶ Samuti peab sellese kaasama ka mõju opositsioonile kui olulisele muudatuste esiletoojale sihtriigis, mille võimekus laiaulatuslike sanktsioonide korral langeb, sest: „vaesunud kodanikel on vähem ressursse, millega vastanduda režiimile ning neid on seega lihtsam režiimi poolt kontrollida“.³⁷ Kas ja millise lahenduse pakub nendele probleemidele suunatud lähenemine? Järgnevad alapeatükid annavad ülevaate suunatud lähenemise kujunemisloost ning selle toimimise ning efektiivsuse peamistest alustest.

³⁵ Christensen 2012: 7.

³⁶ Major, Solomon; McGann, Anthony (2005) „Caught in the Crossfire: Innocent Bystanders as Optimal Targets of Economic Sanctions“ *The Journal of Conflict Resolution*, vol 49 (3), lk 340.

³⁷ Kaempfer; Lowenberg, Mertens 2004: 46.

4.2.1 Areng suunatud sanktsioonideni

Kuna suunatud sanktsioonide puhul on peamiseks aluseks just humanitaarse kahju vältimine või vähendamine, siis on loomulik, et suunatud sanktsioonide kasutuselevõtt oli tihedalt seotud sanktsioonide humanitaarse kahju kajastuse ja hukkamõistuga. Rahvusvaheliste sanktsioonidega kaasnev humanitaarne kahju muutus poliitilises debatis relevantseks alles pärast külma sõja lõppu. Viimane tulenes asjaolust, et külma sõja ajal ei olnud sanktsioonid laiaulatuslikud, sest ühe osapoole poolt sanktsioneeritavale riigile osutas majandusliku toetust enamasti teine osapool.³⁸ Rahvusvaheliste sanktsioonide humanitaarne kahju muutus rahvusvahelises poliitikas, kuid ka teaduskirjanduses, oluliseks peamiselt pärast Iraagile kehtestatud sanktsioonide silmapaistvalt suurt kõrvalmõju – mõningate kriitikute hinnangul tõid sanktsioonid muuhulgas kaasa näiteks sadade tuhandete laste surma.³⁹ Kuigi Iraagi näidet võib näha ka kui erandlikku juhtumit, mille põhjal ei tohiks põhjapanevaid järeldusi teha, siis tuleb tunnustada selle episoodi tähendust ajendina, mis tõstatas humanitaarse kahju küsimuse rahvusvaheliste sanktsioonide diskursuses. Samas ei seatud niivõrd kahtluse alla rahvusvaheliste sanktsioonide kui välispoliitilise meetme vajalikkus, kuigi tollane Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) peasekretär Boutros-Ghali oli neid nimetanud „nürideks“ vahenditeks, vaid keskenduti nende muutmisele.⁴⁰ Kuigi üldiselt suunatud sanktsioonide suhtes skeptiliselt meelestatud, möönab ka Daniel Drezner, et nende kasutuselevõtt on olnud erandlik edulugu teadlaste, diplomaatide ja poliitikute omavahelisest koostööst.⁴¹ Seda saab seletada näiteks asjaoluga, et suunatud sanktsioonide rakendamine on sanktsioneerivale osapoolele odavam, kuna ei takistata enda kaubandust sihtriigiga nii suurel määral kui laiaulatuslike sanktsioonide korral ning sellega saavutatakse piisav sõnum tegevusest kodumaisele valijaskonnale. Seega võeti paljude osapoolte, eriti just ÜRO ja Euroopa Liidu, poolt omaks ja kasutusele suunatud sanktsioonide kontseptsioon.

³⁸ Gordon 2011: 316.

³⁹ Garfield, Richard (1999) „The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being“ *Relief and Rehabilitation Network Paper*, lk 14.

⁴⁰ Weiss, Thomas (1999) „Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses“ *Journal of Peace Research*, vol 36 (5), lk 500.

⁴¹ Drezner, Daniel (2011) „Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice“ *International Studies Review*, vol 13, lk 96.

4.2.2 Suunatud sanktsioonide efektiivsus

Suunatud sanktsioonid eristuvad seega laiaulatuslikest sanktsioonidest kahe aspekti poolest- ühelt poolt nad vähendavad elanikkonnale kaasnevat kahju, teisalt nad on suunatud vaid sihtriigi eliidi ehk poliitilise otsustusõigusega ühiskonnagruppi vastu, mis peaks mõnede autorite arvates muutma need efektiivsemaks. Ella Shagabutdinova ja Jeffrey Berejikian on väitnud: „selleks, et sanktsioonid saaksid osutada efektiivseks, peavad need suunama kahju sihtriigi valitseva eliidile“.⁴² Selle väite peamiseks aluseks on asjaolu, et just sihtriigi poliitiline eliit on see huvigrupp, mille valduses on ressursid tegemaks sanktsioonidele järelandvaid otsuseid. Selline mõttekäik pakub lahenduse Doxey kriitikale, kelle arvates mõjutavad sanktsioonid peamiselt just neid ühiskonnagruppe, kellel puudub tegelikult poliitiline mõju midagi muuta.⁴³ Samas ei saa Doxey väidet võtta absoluutsena ning tuleb arvestada ka ülejäänud ühiskonnagruppide teatava kaudse mõjuga, olenemata selle sihtriigi poliitilise süsteemi kaasatuse määrast. Seega peaksid suunatud sanktsioonid olema efektiivsem meede, kuna on nendega kaasnev kahju on suunatud huvigruppi vastu, kelle on otsustusprotsessis suurem osa, ning nende kahju ülejäänud elanikkonnale on väiksem, muutes sisepoliitilise võimutasakaalu viimase kasuks.

4.2.3 Kriitika suunatud sanktsioonidele

Kuigi suunatud sanktsioonide näol on nagu öeldud tegemist üpriski konsensusliku toetus omava välispoliitilise meetmega, siis on seda lähenemist paljud ka kritiseerinud. Suunatud sanktsioonide kriitika põhineb peamiselt kahel aspektil– nende rakendatavuse võimalikkusel ning nende efektiivsusel. Viimasele lisanduvad veel kahtlused suunatud sanktsioonide teoreetiliselt eeldatavast vähenevast humanitaarsest kõrvalmõjust. Suunatud sanktsioonide keerulist jõustamist on enim rõhutanud Daniel Drezner, kelle sõnul puudus näiteks 1990. aastatel riikidel ja rahvusvahelistel organisatsioonidel nii kogemus kui institutsioonid, mis oleksid võimaldanud suunatud sanktsioone edukalt rakendada.⁴⁴ Samas ei saa selles näha probleemi vaid suunatud sanktsioonide puhul, sest ka laiaulatuslike majandussanktsioonide kehtestamine on olnud keeruline. Eriti kui arvestada asjaolu, et laiaulatuslikud majandussanktsioonid toovad eeldatavasti ka

⁴² Shagabutdinova, Ella; Berejikian, Jeffrey (2007) „Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian „Smart“ Sanctions Effective?“ *Journal of Human Rights*, vol 6 (1), lk 61.

⁴³ Doxey, Margaret (1999) „United Nations Sanctions: Lessons of Experience“ *Diplomacy & Statecraft*, vol 11 (1), lk 1.

⁴⁴ Drezner, Daniel (2003) „How Smart are Smart Sanctions?“ *International Studies Review*, vol 5 (1), lk 108.

sanktsioneerivale osapoolle enam kahju, mis ilmselt vähendab motivatsiooni neid täielikult rakendada. Lisaks tuleb ära märkida kolmandate osapoolte motivatsioon kaubandussidemed üle võtta, mis on laiaulatuslikke majandussanktsioonide korral suurem.⁴⁵ Efektiivsuse osas leiab Drezner, et „suunatud sanktsioonid on osutunud sihtriikide valitsuste järeleandmistele mõjutamisel kehvemateks“.⁴⁶ Samas aga kinnitas Shagabutdinova ja Berejikiani 2007. aasta empiirilises analüüsis, et finantssanktsioonid on efektiivsemad poliitilise eesmärgi täitmisel kui laiaulatuslikud majandussanktsioonid.⁴⁷ Seega on autorid jõudnud erinevate tulemusteni efektiivsuse osas.

Antud uurimistöö raames ehk olulisimaks võib pidada kriitikat suunatud sanktsioonide humanitaarse kahju vähendava olemuse vastu, kuna suunatud sanktsioonide efektiivsuse üheks aluseks on väiksem kahju sihtriigi elanikkonnale. Suunatud sanktsioonide humanitaarset kõrvalmõju erinevate sanktsioonide kohta on kritiseeritud järgnevalt:

Relvaembargo

Sanktsiooniepisoodide puhul, kus sihtriigis on toimumas kodusõda, siis tuleb arvestada, et mõlemale konfliktiosapoolle samaväärselt kehtestatud relvaembargo kahjustab ilmselt enam opositsiooni, kuna viimasel pole algselt samaväärne relvastus režiimiga.⁴⁸ Humanitaarset kahju silmas pidades on oluline, et relvaembargo tagajärjel valitsus muudab märgatavalt oma kuluartiklite prioriteetsust, panustades enam relvatarne säilimisele, mille tõttu vähenevad kulutused muudele sektoritele ja elanikkonna majanduslik ning muu heaolu.⁴⁹ Seega võib järeldada, et relvaembargo ei pruugi otseselt sihtriigi elanikkonna huvisid kaitsta ning piirata režiimi võimekust inimõiguste rikkumiste elluviimisel või opositsioonilise tegevuse kontrollimisel.

Reisipiirangud

Kriitikat on jagunud ka reisipiirangute humanitaarse kõrvalmõju kohta. Laiemad reisipiirangud, eriti lennukeeld, 1994. aasta Haiti sanktsioonide näitel takistavad sihtriigi kannatanutele režiimi vägivalda eest põgenemist ning arvestada tuleb ka

⁴⁵ Hufbauer et al. 2007: 212.

⁴⁶ Drezner 2011:102.

⁴⁷ Shagabutdinova, Berejikian 2007: 70.

⁴⁸ Gordon 2011: 324

⁴⁹ Drezner 2003: 108.

asjaoluga, et reisipiirangud takistavad meditsiinitarvete transporti.⁵⁰ Meditsiinitarvete transpordi osas tuleb märkida, et hilisemates sanktsiooniepisoodides on taolistele kaupadele kehtestatud erandid. Üldises plaanis tunduvad need näited humanitaarsest kahjust aga erandlikud ning käsitlevad peamiselt laiemaid reisipiiranguid, kui vaid indiviididele või inimgruppidele kehtestatud, mis on suunatud sanktsioonide kontseptsiooniga enim kooskõlas.

Finantssanktsioonid

Ka finantssanktsioonide puhul on viidatud humanitaarsele kahjule, kuid seda pigem kaudselt. Nimelt peamiselt läbi üldise majandusliku raskuste, mida konkreetsete ettevõtete sanktsioneerimine kaasa toob, kannatavad ka isikud, kelle vastu need ei ole sanktsioonid ei ole suunatud, seoses näiteks tööhõivega. Drezner on viidanud Serbia näitele, kus finantssanktsioonid tõid kaasa stagflatsiooni ehk inflatsiooni tulemil tekkinud majanduse stagneerumise.⁵¹ Finantssanktsioonide puhul saame seega rääkida humanitaarsest kõrvalmõjust, mida nende rakendamine teatavale osale sihtriigi elanikkonnast kaasa toob.

Luksuskaupade embargo puhul pole nii otseselt humanitaarse kahjuga seonduvat kriitikat võimalik välja tuua. Üldises plaanis on selle kriitikale küllaltki tähendusliku hinnangu andnud Lopez, kelle arvates on küll kõikidel sanktsioonidel teatav humanitaarne kõrvalmõju, kuid suunatud sanktsioonide puhul on see võrreldamatult väiksem kui laiaulatuslike majandussanktsioonide korral.⁵²

4.3 Võimalikud arengud sihtriigi sisepoliitikas

Olles kirjeldanud kahte erinevat lähenemist, kuidas humanitaarse kahju ja efektiivsuse seost mõista, on oluline kirjeldada võimalikke protsesse, mis pärast sanktsioonide rakendamist sihtriigi sisepoliitikas aset võivad leida ning kuidas nende esinemist mõjutab humanitaarse kahju määr. Peamine rõhk on sihtriigi ülejäänud elanikkonna reaktsioonil ja selle võimekusel. Tegemist on üldistatult vastandite väljatoomisega: nimelt kas suur humanitaarne kahju toob ülejäänud elanikkonna vastandumise valitsevale režiimile või koondutakse sanktsioonide vastu. Protsesside kirjeldamise eesmärgiks on jõuda järeldusele, millise lähenemise korral esineb milline protsess. Selle

⁵⁰ Gordon 2010:324-325.

⁵¹ Drezner 2003: 108.

⁵² Lopez, George „In Defense of Smart Sanctions: A Response to Joy Gordon“ *Ethics & International Affairs*, vol 26 (1), lk 141.

tulemusel saame anda täpsema teoreetilise seletuse sanktsioonide humanitaarse kahju ja efektiivsuse seosele.

Sihtriigi sisepoliitikas sanktsioonide tulemusel toimuvaid muutuseid saab üldiselt jagada kaheks: esiteks, sanktsioonidega kaasnenud humanitaarne kahju tekitab sihtriigi elanikkonnas vastuseisu poliitilise eliidi vastu ning opositsioonilise tegevuse elavnemine viib sanktsioonidele seatud eesmärkide täitumiseni; teiseks, suure humanitaarse kõrvalmõjuga sanktsioonid tekitavad sihtriigi elanikkonnas vastuseisu sanktsioonidele, mille tulemusel kasvab sihtriigi poliitilise eliidi võim ning sanktsioonid ei täida suure tõenäosusega enda eesmärki.

4.3.1 Humanitaarne kahju kui elanikkonna ärataja

Varasemalt kirjeldatud „naiivse“ teooria kohaselt reageerib elanikkond vastuhakuga senise režiimi vastu, mis on esiteks kutsunud oma tegevusega esile need sanktsioonid ning teiseks on suunanud tähelepanuväärselt ebaproportsionaalselt nendega kaasnenud kahju eliidi välistele elanikkonna gruppidele.⁵³ Seega ei nähta humanitaarset kahju negatiivsena, vaid paratamatu osana edukatest sanktsioonidest.

Tostensen ja Bull on välja toonud, et sellise käsitluse olulisimaks puuduseks on lähtumine lihtsustatust eeldusest, et elanikkonnale langev kahju viib rohujuuretasandi aktiveerumiseni. Selle aluseks on idee, et sihtriigi osapooled lähtuvad oma tegevuses võimalikku kasu ja kahju arvestavast ratsionaalsusest- seda nii majanduslikus kui ka poliitilise võimu mõttes.⁵⁴ Taoline lähenemine paistab võimalik olevat vaid ühiskondades, kus laiema elanikkonna tegevus- kuid ka informatsioonivabadus pole piiratud, kuid sanktsioneeritavate riikide puhul on selge, et enamikkude puhul on tegemist just vastupidiste näidetega, mis sageli just sanktsioonid esile on kutsunudki. Selle väite tõestuseks saab tuua Kaempferi, Lowenbergi ja Mertensi toodud näidet Ameerika Ühendriikide (USA) sanktsioonide kohta, mille järgi oli USA rakendanud 2001. aastal sanktsioone 74 riigi vastu ning 85% nendest kvalifitseerus Freedom House'i indeksis mitte-vabade või osaliselt vabade riikide alla.⁵⁵ Tostensen ja Bull jõuavad küllaltki üldistavale kuid paljuütlevale järeldusele- kui sanktsioonidega kaasnev kahju elanikkonnale ei saa väljenduda häältena valimiskastis, siis on ebatõenäoline, et

⁵³ Wood 2008: 494.

⁵⁴ Tostensen, Bull 2002: 375-376.

⁵⁵ Kaempfer et al 2004:31.

selline lähenemine võiks toimida.⁵⁶ Selle järelduse õigsust on tõestanud ka erinevad empiirilised uurimused.⁵⁷ Seega võime väita, et opositsioonilise tegevuse elavdamiseks oleks mõistlikum vältida elanikkonnale humanitaarse kahju tekitamist, kuna mitte-demokraatlikes sihtriikides ei ole see osa ühiskonnast poliitilisse otsustusse piisaval määral kaasatud ning mõju efektiivsusele seega vähene.

Nagu juba varasemalt välja toodud peaks suunatud sanktsioonide puhul efektiivsus tulenema lihtsustatult kahest faktorist: esiteks, nende kahju on suunatud sihtriigi poliitilise eliidi vastu, kes ei saa seda nii kergelt ülejäänud elanikkonnale suunata; teiseks, vähendavad suunatud sanktsioonid humanitaarset kõrvalmõju. Sihtriigis opositsioonilise tegevuse elavnemist silmas pidades on oluline just viimane. Nagu on väitnud avaliku valiku teooria aluseks võtnud autorid, siis poliitilised muutused saavad sihtriigis toimuda juhul, kui sanktsioonid toovad kaasa kahju sihtriigi poliitilisele eliiti kuuluvatele isikutele ning samal ajal ei kahjusta opositsiooni, kuna sellised sanktsioonid muudavad sihtriigis poliitilist võimutasakaalu viimase kasuks.⁵⁸ Laiaulatuslikud sanktsioonid, millega kaasnevat kahju on poliitilisel eliidil võimalik suunata elanikkonna kanda, vähendavad seega opositsiooni ressursse valitsevale režiimile vastu hakata. Suunatud sanktsioonide puhul on oluline ka märkida, et kui kahju on suunatud vaid valitseva eliidi vastu, siis elanikkond võib seda näha seda kui märki nõrkusest ning see võib julgustada opositsioonilist tegevust laiendada, sest tajutakse välist toetust.⁵⁹

Kõik need teoreetilised väited viitavad sellele, et mida väiksem on sanktsioonide rakendamisega kaasnenud humanitaarne kahju sihtriigi elanikkonnale, seda suurema tõenäosusega toimub opositsiooni elavnemise protsess, mida mõlemad lähenemised – nii kahjupõhine kui suunatud – peavad üheks olulisemaks kanaliks saavutamaks sanktsioonidele seatud eesmärkide täitumist. Seega võib järeldada, et suunatud sanktsioonid pakuvad suurema võimaluse osutada efektiivseks läbi elanikkonna aktiveerimise valitseva režiimi vastu.

4.3.2 Humanitaarne kahju kui elanikkonna mobiliseeriya sanktsioonide vastu

Samas on võimalik, et sanktsioonide rakendamine toob kaasa ka alternatiivse stsenaariumi. Sanktsioonide rakendamine võib kaasa tuua kohaliku elanikkonna

⁵⁶ Tostensen, Bull 2002: 377.

⁵⁷ Shagabutdinova, Berejikian 2007: 64.

⁵⁸ Kaempfer, Lowenberg 1988: 792.

⁵⁹ Kaempfer, Lowenberg, Martens 2004: 39.

mobiliseerimise sihtriigi valitseva poliitilise eliidi kaitseks.⁶⁰ Sellisel juhul ei saa sanktsioonid osutada efektiivseks läbi siseriikliku surve, kuna see puudub. Järgnev osapeatükk annab ülevaate, millised tingimused peavad selleks sihtriigis valitsema ning kuidas mõjutab seda protsessi sanktsioonide rakendamisega kaasneva humanitaarse kahju ulatus.

Selleks, et sihtriigis leiaks aset nii-öelda *rally 'round the flag* efekt ehk sihtriigi elanikkonna mobiliseerimine valitseva eliidi kaitseks ning sanktsioonide vastu peavad sihtriigis valitsema teatavad tingimused. On välja toodud, et selline stsenaarium on tõenäolisem olukorras, kus sihtriigi poliitiline eliit on enne sanktsioonide rakendamist avalikkuse toetusega ning selle võim ei põhine ülejäänud elanikkonna represseerimisel.⁶¹ Mobiliseerimine sihtriigi poliitilise eliidi kaitseks on tõenäolisem, kui sihtriiki iseloomustab ideoloogiline või religioosne eristumine sanktsioneerivast osapoolst.⁶² Arusaadavalt on sellisel juhul sihtriigi poliitilisel eliidil võimalik apelleerida sanktsioonidele kui rünnakule nende ühiskonnakorralduse vastu. Üldistavalt võib neid tingimusi kategoriseerida patriootlikkuse alla, jättes viimase täpsemalt defineerimata. Seega, võib lihtsustatult väita, mida suurem on sihtriigis patriotism enne sanktsioonide rakendamist, seda suurema tõenäosusega kutsuvad sanktsioonid esile sihtriigi elanikkonna mobiliseerimise poliitilise eliidi kaitseks, mis pigem suurendab kui vähendab sihtriigi poliitilise süsteemi stabiilsust ning kõige selle põhjal võib eeldada, et sanktsioonid ei saa läbi sihtriigi opositsioonilise tegevuse täita oma eesmärgi. Kahjuks on need tingimused liialt abstraktsed, et nende seost sanktsioonide efektiivsusega saaks testida töö empiirilises osas.

Lisaks patriotismile põhinevatele tingimustele oluliseks tingimuseks ka see, kuidas sihtriigi poliitiline eliit jaotab sanktsioonide kahju ühiskonnas. Nimelt, väidavad Kaempfer, Lowenberg ja Mertens, et need grupid, kes kannatavad sanktsioonidest vähem on tõenäoliselt senisele poliitilise eliidile ka edaspidi lojaalsed, kuid samal ajal puudub sanktsioonide all enam kannataval ühiskonnaosal motivatsioon oma lojaalsuse väljendamiseks.⁶³ Seega ei toimu *rally 'round the flag* efekt tõenäoliselt olukorras, kus sanktsioonide kahju langeb ebaproportsionaalselt laiemale elanikkonnale. Selle

⁶⁰ Allen, Susan Hannah (2008) „The Domestic Political Costs of Economic Sanctions“ *Journal of Conflict Resolution*, vol 52 (6), lk 938.

⁶¹ Kaempfer, Lowenberg, Mertens 2004: 40.

⁶² Wood 2008: 496.

⁶³ Kaempfer, Lowenberg, Mertens 2004: 40.

põhjal võib järeldada, et laiaulatuslikud majandussanktsioonid, mille eesmärgiks on sihtriigi elanikkonnale kahju kaasatoomine, ei too suure tõenäosusega kaasa elanikkonna mobiliseerimist sihtriigi režiimi kaitseks ja sanktsioonid võiksid seega efektiivsemaks osutuda. Samas tuleb tõdeda, et elanikkonna mitte-koondumine senise režiimi kaitseks ei tähenda automaatselt, et toimuks vastandumine valitseva eliidi suhtes. Seda peamiselt seetõttu, et nagu selgus eelmisest peatükist, siis laiaulatuslikud sanktsioonid ei suuda tõenäoliselt elavdada opositsioonilist tegevust sihtriigis nagu eeldatud, vaid seda pärssida, kuna nendega vähendatakse opositsiooni ressursse poliitilisele eliidile vastanduda ja poliitiline eliit saab kahju suunata ülejäänud elanikkonnale, vältides enda ressursside vähenemist, mis omakorda võimaldab poliitilisel eliidil tõsta repressioonide taset. Suunatud sanktsioonide korral, kui lähtume eeldusest, et need tekitavad sihtriigi elanikkonnale väiksemat heaolu kadu, on sihtriigi poliitilisel eliidil keerulisem ülejäänud elanikkonda enda kaitseks mobiliseerida.⁶⁴ Suunatud sanktsioonide tagajärjel peaks aga opositsiooni roll sihtriigi võimutasakaalus olema suurenenud ning juhul kui mobiliseerimist ei toimu on tõenäoline, et suudetakse edukamalt vastanduda valitsevale režiimile ning sanktsioonid on seega efektiivsemad.

Rally 'round the flag efekti tekkimise tingimuste mõistmine on oluline, et mõista, millal ei saa sanktsioonid osutuda efektiivseks läbi siseriikliku surve. Eelneva põhjal võib väita, et kuigi mõlemat liiki sanktsioonide puhul on võimalik seletada, miks sihtriigi elanikkonna mobiliseerimist režiimi kaitseks ei peaks aset leidma, siis teoreetiline kasu sellisest arengust efektiivsuse mõttes on vaid suunatud sanktsioonide puhul, kuna opositsiooni võimekus on suurem.

Seega kinnitavad sanktsioonidele järgnevate võimalikke arengute kirjeldused, et suunatud sanktsioonid peaksid osutuma läbi sisepoliitilise surve efektiivsemateks vahenditeks, kuna opositsiooni positsioon sihtriigi võimutasakaalus võrreldes eliidiga on teoreetiliselt paranenud ning suunatud sanktsioonid suudavad tõenäoliselt vältida ka sihtriigi elanikkonna mobiliseerimist režiimi kaitseks.

⁶⁴ Mack, Kahn 2000: 288.

5. Humanitaarse kahju ja efektiivsuse seos näidisriikides

Antud uurimuse eesmärgi täitmiseks on vajalik teoreetilisele raamistikule tuginedes väljapakutud hüpoteesi– väiksem humanitaarne kahju toob kaasa suurema efektiivsuse– testida ka empiirilisel. Et empiirilise osas tehtava analüüsi tulemusel oleks võimalik mingeid järeldusi teha rahvusvaheliste sanktsioonide kohta, siis on oluline, et sellesse oleks kaasatud võimalikult palju näiteid. Kuna uurimuse üheks eesmärgiks on võrrelda ja mõtestada laiaulatuslike majandussanktsioone ja suunatud sanktsioone, siis on vajalik, et mõlemat liiki sanktsioonid oleksid näidisriikidena esindatud.

Näidisepisoodid

Näideteks valitud sanktsiooniepisoodide selekteerimisel oli vajalik arvestada ka andmete kättesaadavuse probleemiga, kuna töö põhineb sekundaarsetel andmetel. Andmete kättesaadavus riikide kohta, mis on rahvusvaheliste sanktsioonide sihtriigiks, on keeruline, kuna sageli on tegu suletud ühiskondadega ning konfliktsete olukordadega, kus informatsiooni kogumine on arusaadavatel põhjustel raskendatud. Samuti peab siinkohal arvestama varasemalt kinnitatud tõdemusega, et rahvusvaheliste sanktsioonide sihtriikideks on peamiselt mitte-demokraatlikud riigid ning kohalikest allikatest pärineva informatsiooni tasub tihtipeale skeptiliselt suhtuda. Just andmete kättesaadavuse probleemi tõttu on erinevate mõõdikute puhul näidisepisoodide valimid varieeruvad.

Ajaline vahemik

Antud uurimuse empiirilise osa jaoks koostatud andmekogu kätkeb endast sanktsiooniepisoode, mille toimumise aeg jääb perioodi 1991-2010. Ajalise perioodi valimine lähtus peamiselt informatsiooni kättesaadavusest ning piisava hulga näidisriikide tingimusest. Nagu mainitud, ei kattu erinevate mõõdikute puhul näidisepisoodide valimid. Majandusliku kahju hindamisel on kasutatud episoode, mis toimusid 1990-2002. Selle põhjuseks on asjaolu, et hilisemate episoode kohta puuduvad andmed RKT languse kohta, kus oleks arvesse võetud ka sanktsioonide mõju. Hilisemate episoode puhul RKT võrdlemine enne ja pärast sanktsioonide rakendamist ei annaks võrdväärseid tulemusi Hufbaueri, Schott ja Elliotti loodud näitajaga. Analüüsi on kaasatud episoodid, mis on rakendatud alates 1990. aastast, sest seda aega võime tinglikult lugeda külma sõja lõppuks, millest alates tekkis võimalus sanktsioone enam rakendada ka multilateraalsel tasandil, näiteks ÜRO julgeolekunõukogu resolutsiooniga,

kuna vähenes seni püsinud vastasseis. Seega saame sellest ajast alates rääkida tõeliselt laiaulatuslikest majandussanktsioonidest ning selle tulemusel ka suunatud sanktsioonideni arengust. Sanktsioonide mõju hindamisel sihtriigi ühiskonna tervisenäitajatele on kasutusel hilisemate episoodide näitajad, kuna varasemate kohta vajalik informatsioon puudub. Selle mõõdiku puhul kasutatakse episoode, mille rakendamine jääb vahemikku 1996-2010.

Mõlemasse ajaperioodi jäävad sanktsiooniepisoode, mis esindavad mõlemat liiki sanktsioone – nii laiaulatuslikke kui suunatud. Hilisemal perioodil on konventsionaalses mõttes laiaulatuslikke majandussanktsioone üha vähem rakendatud ning seega vaid nende analüüsimine ei oleks võimaldanud piisaval määral võrrelda eri liiki sanktsioonide mõju ning efektiivsust.

Tingimused sanktsioneerivale osapoolale

Näidisriikide nimistusse kaasati vaid sellised sanktsioonid, mille kehtestajaks on rahvusvahelises majanduses ning poliitikas piisavalt mõjukas osapool, lähtudes selle tingimuse määramisel asjaolust, et multilateraalselt kehtestatud sanktsioonid omavad suuremat majanduslikku mõju sihtriigile. Seda peamiselt seetõttu, et sanktsioneeriv pool moodustab suurema majandusliku jõu. See on eriti nii erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide puhul. Nendest on kaasatud Euroopa Liit, Aafrika Liit, Lääne-Aafrika Riikide Majandusühendus (ECOWAS) ja ÜRO. Viimase kehtestatud sanktsioonid peaksid olema kõige universaalsemad. Seega jätame antud analüüsis kõrvale võimaluse, et multilateraalsed sanktsioonid ei pruugi unilateraalsetest sanktsioonidest laiemalt kehtestatuks osutada, kuna mõni osapool ei täida endale võetud kohustusi piisaval määral või kasutab olukorda enda huvides ära.⁶⁵ Lisaks multilateraalsetele osapooltele on analüüsi kaasatud ka sanktsiooniepisoodide, mille kehtestajaks on Ameerika Ühendriigid. Seda peamiselt põhjusel, et Ameerika Ühendriikide majandus ning positsioon rahvusvahelises poliitikas on piisavalt mõjukad, et olla võrreldavad mõne multilateraalse rahvusvahelise organisatsiooniga. Lisaks on Ameerika Ühendriigid rahvusvaheliste sanktsioonide üks agaramaid rakendajaid ning nende ignoreerimine analüüsis ei võimaldaks teha järeldusi rahvusvaheliste sanktsioonide kohta üldiselt.

⁶⁵ Bapat, Navin (2009) „Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data“ *International Studies Quarterly*, vol 53, lk 1092.

Analüüsi on kaasatud 55 näidisepisoodi. Valimisse kaasatud näidisepisoodides on Ameerika Ühendriigid sanktsioonide kehtestajaks tervelt 38 korral, kuid nendest 13 korral ollakse multilateraalse koalitsiooni osaks. Seega 25 juhtumi puhul on Ameerika Ühendriigid rakendanud sanktsioone unilateraalselt. ÜRO on sanktsioone kehtestanud antud valimis 12 korral. Euroopa Liit on sanktsioneerivaks osapooleks olnud 14 korral. Lisaks on analüüsi kaasatud üks sanktsiooniepisood, milles kehtestavaks pooleks on Aafrika Liit ning kaks episoodi, mille rakendajaks on ECOWAS.

Tingimused sanktsioneeritavale osapoolele

Sanktsioneeritavateks osapoolteks on antud uurimuses loetud vaid riigid ning ei ole kaasatud muid rahvusvahelise poliitika osapooli nagu näiteks terroristlike rühmitusi, millede suhtes on viimasel kümnendil rakendatud mitmeid sanktsioone. Kuid ainult riigile kui poliitilise üksusele on omased sellised ühiskondlikud protsessid, mis töö teoreetilises osas on kirjeldatud sanktsioonide efektiivsuse mõistmiseks. Mitte-riiklike osapoolte puhul ei saa eristada laiaulatuslikke ja suunatud lähenemisi, kuna tegemist on konkreetsete isikute või inimgruppide vastu suunatud meetmetega, kes ei ole niivõrd otseses seoses ühiskonnaga, et see võiks piisaval määral viimase liikmete heaolu mõjutada. Terroristlike rühmitusi ei saa vaadelda seega sarnastena mõne sihtriigi poliitilise eliidiga.

Eelnevalt väljatoodud tingimustele vastavad majandusliku mõju hindamise puhul 39 episoodi ning tervisehoiu mõju hindamise puhul 27 sanktsiooniepisoodi. Nende episoodide analüüs annab võimaluse teha järeldusi rahvusvaheliste sanktsioonide humanitaarse kahju ja efektiivsuse vahel oleva seose kohta.

Sanktsiooniepisoodide liigitus

Kuna antud uurimistöö üheks alaeesmärgiks on võrrelda laiaulatuslike majandussanktsioonide ja suunatud sanktsioonide, siis on oluline osa eri liiki sanktsioonide määratlemisel. Sanktsioonide liigitamisel ei ole lähtutud nende majanduslikust või ülejäänud humanitaarsest kahjust, vaid asjaolust, millist tüüpi sanktsioonidega on tegemist. Seega on aluseks teoreetilises osas välja pakutud liigitus, mille kohaselt laiaulatuslike majandussanktsioonidena on määratud üldised piirangud kaubanduseks, kuid ka mõne sihtriigi jaoks olulise importtootega või ekspordiartikliga kauplemisele seatud piirangud. Suunatud sanktsioonide liigituse alla on analüüsis pandud

finantssanktsioonid, reisipiirangud, senise abi piiramised ning relvaembargod. Sellele liigitusele tuginedes saab võrrelda kahte liiki sanktsioone ning järeldada antud valimi kohta, kas suunatud sanktsioonid toovad kaasa väiksema humanitaarse kahju sihtriigile ja on efektiivsemad, nagu paljud autorid oma teoreetilistes töodes on eeldanud.

Empiiriline osa on üles ehitatud uurimistöö peamise hüpoteesi loogikale tuginedes. Kõigepealt kirjeldatakse sõltumatut muutujat ehk humanitaarset kahju ning selle alla kuuluvate mõõdikute väärtusi näidisriikide põhjal.

5.1 Sõltumatu muutuja ehk humanitaarse kahju mõõdikud

Antud uurimistöö põhihüpoteesi sõltumatuks muutujaks on rahvusvaheliste sanktsioonidega kaasnev humanitaarne kõrvalmõju. Sellele mõistele anti määratlus töö teoreetilises osas, jõudes järeldusele, et antud uurimuse eesmärgist lähtudes on oluline kasutada selle mõiste laiemat tähendust. Seega hõlmab humanitaarne kahju kui sõltumatu muutuja endas mitut mõõdikut.

Mõju sihtriigi elanikkonna majanduslikule seisule

Humanitaarse mõju hindamisel on majandusliku kahju näol tegemist kõige olulisema näitajaga, kuna see avaldub arusaadavalt ka kõigis muudes heaolu sfäärides. Ülevaatlikes andmekogudes, kus on informatsioon erinevate sanktsiooniepisoodide kohta, on sageli kasutatud majandusliku kahju mõõdikuna muutust rahvamajanduse kogutoodangus (RKT), mille sanktsioonide kehtestamine sihtriigis esile on toonud. RKT erineb sisemajanduse koguproduktist (SKP) selle poolest, et mõõdab konkreetse riigi kõikide ettevõtete (nii siseriiklike kui välismaiste) toodetud väljundite koguväärtust, kuid SKP puhul arvestatakse konkreetset riigis toodetuid väljundeid. Selle mõõdiku näol on tegemist kaudse näidikuga sanktsioonide humanitaarsest kõrvalmõjust, kuna RKT langus ei pruugi otseselt mõjutada sihtriigi ülejäänud elanikkonna heaolu. Kahju võib kanda peamiselt ka poliitiline eliit, kuid nagu varem väljatoodud, siis avaliku valiku teooria kohaselt on poliitilisel eliidil võimalus laiaulatuslikke majandussanktsioonidega kaasnevat majanduslikku kahju ümber suunata madalamatele ühiskonnagruppidele. Seega lähtume lihtsustavast eeldusest, et nii see enamjaolt ka on. Selle mõõdiku puhul on oluline, et selle koostamise juures on analüütikud võtnud arvesse just nimelt sanktsioonide mõju RKT langusele. Seega on puudustest hoolimata tegemist prima näidikuga, mis kirjeldaks sanktsioonide

põhjustatavat humanitaarset kahju, sest majanduslikust heaolust sõltub paljunki ülejäänud. Analüüs põhineb Hufbauer jt. andmekogul.⁶⁶

Tabel 1. Sanktsioonide majanduslik kahju sihtriigile

Sanktsiooni liik	Keskmine majanduslik kahju sihtriigile (RKT muutus)
Sanktsioonid kokku	-4.83%
Laiaulatuslikud majandussanktsioonid	-10,4%
Suunatud sanktsioonid	-2,95%

Konkreetsete näidisepisoodide analüüs näitab, et sanktsioonid toovad sihtriigile keskmiselt kaasa ~4,8% RKT languse. Nagu eelnevalt määratletud, siis võimaldab andmestik eristada eri liiki sanktsioonide– laiaulatuslike ning suunatud– vahel. Valimisse kaasatud sanktsiooniepisoodid näitavad selgelt, et laiaulatuslikud majandussanktsioonid toovad endaga kaasa palju suurema majandusliku kahju sihtriigile. Laiaulatuslikud majandussanktsioonid põhjustavad keskmiselt 10,4% kahju sihtriigi RKT-le. Samas tuleb rõhutada, et kõrge keskmise taga ei ole ühe episoodi ebaproportsionaalselt kõrge näitaja, mis väärtuse kõrgeks ajab. Analüüsist on eemaldatud kaks Iraagiga seotud sanktsiooniepisoodi, mille majanduslik kahju sihtriigile oli vastavalt 30% ja 54%. Laiaulatuslike majandussanktsioonide mõju hindamiseks pole mõistlik kaasata niivõrd äärmuslikke näiteid valimisse. Ilma nende eemaldamiseta oleks laiaulatuslike majandussanktsioonide keskmine majanduslik kahju sihtriigile tervelt ~16% ning kõikide sanktsiooniepisoodide keskmine kahju ~6,8%. Seega toovad laiaulatuslikud majandussanktsioonid sihtriigile kaasa suure majandusliku kahju. Suunatud sanktsioonide kehtestamisega kaasnev majanduslik kahju sihtriigile on kordades väiksem, sest valimisse kuuluvate episoodide puhul on keskmiseks kahjuks vaid 2,95%. Antud valimisse kuuluvate näidisepisoodide analüüs kinnitab seega teoreetilise aluse õigsust, sest suunatud sanktsioonid toovad sihtriigi majandusele kaasa väiksema kahju ning seega ei kannata nende all ka sihtriigi elanikkonna heaolu niivõrd, kui laiaulatuslike majandussanktsioonide korral.

⁶⁶ „Case Studies in Sanctions and Terrorism“ *PIIE* kodulehekül, <http://www.iie.com/research/topics/sanctions/sanctions-timeline.cfm> (külastatud 29.04.13).

Mõju sihtriigi elanikkonna tervisenäitajatele

Rahvusvaheliste sanktsioonidele on kõige enam ette heidetud nende kõrvalmõju sihtriigi elanikkonna tervislikule seisule. Tegemist on ennekõike moraalse küsimusega – kas on õige üritada peatada näiteks inimõiguste rikkumist, mis sageli tuuakse välja põhjusena sanktsioonide kehtestamiseks, kuigi sellega tuuakse kaasa süütute kõrvalseisjate heaolu langus. Samas tuleb mõista moraalse küsimuse kõrval ka selle poliitilist tähtsust. Antud uurimus lähtub lihtsustatust eeldusest, et mida halvemate tervislikke näitajatega on riigi ühiskonnaliikmed, seda väiksema tõenäosusega saab seal eksisteerida või tekkida poliitiliselt mõjukas opositsioon. Viimane on oluline uurimuse hüpoteesile tuginedes rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsust silmas pidades.

Sihtriigi tervisehoiukulutuste osakaal SKP-st

Üks parimaid kättesaadavaid mõõdikuid sihtriigi tervishoiupoliitika muutuste hindamiseks on võrrelda kui suure osakaalu moodustavad kulutused tervisehoiule riigi sisemajanduse koguproduktist (SKP) enne ja pärast sanktsioonide kehtestamist. Selles näidikus ei avaldu mitte ainult mõju sihtriigi elanikkonna tervislikule heaolule, kuna tervisehoiuteenuseid ei pakuta enam samaväärselt teiste hüvedega ka siis kui SKP kasvab, mis antud näidisriikide puhul suuremal määral siiski tõele ei vasta, vaid ka sihtriigi poliitilise eliidi käitumine. Nimelt võime eeldada, et kui sanktsioonide järgselt vähendab sihtriigi valitsus teataval määral tervisehoiule kulutatava summa osakaalu, siis tegemist on piisavalt avalikku informatsiooniga ning tajutava muutusega, et võib ise esile kutsuda opositsioonilise tegevuse tugevnemise.

Tervisehoiu kulutuse osakaalu andmete töötlemisel kasutatud meetodiks on tervisehoiu kulutuste osakaalude näitaja võrdlemine üks aasta enne ning üks aasta pärast sanktsioonide rakendamist. On leitud, et sanktsioonide mõju avaldubki kõige tugevamini just sanktsioonide esimesel aastal.⁶⁷ Mõnede näidisriikide puhul, kus puudus informatsioon mõne konkreetse aasta kohta, on kasutatud ka sanktsioonide järgse näitajana 2 aastat pärast sanktsioonide kehtestamist olnud näitajat. See ei ole aga tingimata puudus, vaid on mõistlik eeldada, et mõnedel juhtudel sanktsioonide rakendamisega kaasnev kahju avaldubki hiljem. Selle põhjuseks võib näiteks olla asjaolu, et sanktsioonide elluviimine täies mahus võib võtta aega. Samuti on selline

⁶⁷ Lopez, George; Cortright, David (1995) „The Sanctions Era: An Alternative to Military Intervention“ *The Fletcher Forum*, lk 72.

lähenedamine õigustatud seetõttu, et sanktsiooniepisoodid kipuvad küllaltki pikaks venima ning on oluline mõista ka sanktsioonide pikemaajalist mõju ühiskonnale, kuivõrd ainult esimest šokki. Näiteks antud uurimistöös kasutatava valimi ehk näidisepisoodide keskmine pikkus on 5,4 aastat, seda koos seni veel kehtivate sanktsioonidega, mis ilmselt muudavad nende konkreetsete sanktsiooniepisoodide kestvuse keskmise veelgi pikemaks, kuna mitmel juhul pole lootust lähitulevikus mingisugusele lahendusele jõudmiseks, mis ajendaks sanktsioneerivat osapoolt enda kehtestatud sanktsioonidest loobuma. Tuleb tunnistada selle meetodi puudulikkust, kuna see ei välista teiste muutujate mõju mõõdikule.

Tabel 2. Sanktsioonide kahju sihtriigile tervisehoiukulutustele

Sanktsiooni liik	Muutus tervisehoiukulutuste SKP-st (%)	sihtriigi osakaalus
Sanktsioonid kokku	0,028 %	
Laiaulatuslikud majandussanktsioonid	-0,178 %	
Suunatud sanktsioonid	0,087 %	

Näidisepisoodide analüüs näitab, et muutused selles näidiku väärtuses on minimaalsed. Kõikide valimisse kuuluvate episoodide andmete analüüs näitab, et keskmiselt suureneb sanktsioonide rakendamise järgselt sihtriikides tervisehoiule kulutatav summa osakaaluna SKP-st. Vastav on näitaja on aga kõigest ~0,03% ning selle põhjal võime väita, et rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamine ei too konkreetsete näidisriikide andmetele tuginedes kaasa muutusi sihtriigi tervisehoiupoliitika kulutustes. Pinnapealseid järeldusi võimaldab teha võrdlus laiaulatuslikke majandussanktsioonide ning suunatud sanktsioonide vahel. Nimelt näitab analüüs, et laiaulatuslikke majandussanktsioonide korral väheneb keskmiselt sihtriigis, kuigi väiksel määral, kulutuste osakaal tervisehoiule. Languse suuruseks on ~0,18%. Samal ajal suureneb suunatud sanktsioonide puhul sihtriigi üldkulutustes tervisehoiule tehtavate kulutuste osakaal keskmiselt 0,09%. Antud andmed ei paku võimalust põhjapanevateks järeldusteks, kuid minimaalne eristus laiaulatuslikke majandussanktsioonide ja suunatud sanktsioonide vahel on siiski olemas. Seega laiaulatuslikke majandussanktsioonide järgselt väheneb tervisehoiukulutuste osakaal sihtriigi SKP-st, kuid suunatud sanktsioonide rakendamise järgselt vastav näitaja hoopis suureneb ehk sihtriigi poliitiline eliit suurendab kulutusi tervisehoiule või ei vähenda seda teistest

valdkondadest enam. Sellest võime üldistavalt järeldada, et laiaulatuslikke majandussanktsioonide korral langeb sihtriigi elanikkonna tervislik heaolu enam kui suunatud sanktsioonide korral.

Alla 5-aastaste laste suremus

Laste suremus on üks primaid näitajad, mõistmaks ühiskonnas valitsevat tervisehoiu taset ning seeläbi ka inimeste heaolu. Kuigi mitmed varasemad on uurimused, mis on empiiriliselt testinud rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamise ja sihtriigi ühiskonnaliikmete tervisenäitajate vahelist suhet, on kasutanud mõõdikuna imikute suremust, siis antud uurimistöös on kasutatud alla 5-aastaste laste suremust. Dursun Pekseni arvates võimaldab selle näitaja analüüsimine paremini mõista sanktsioonide mõju, sest imikute suremuse näitajat saab sihtriigi valitsus kergesti mõjutada, läbi täiendavate kulutuste suunamise just rasedate naiste ja imikute tervisehoidu ning ta toob sihtriikide selliste poliitikate kohta mitmeid näiteid.⁶⁸ Seega 5-aastaste laste suremuse mõõdikuks võttes, on võimalik saada objektiivsem ülevaade sihtriigi ühiskonnaliikmete tervislikust seisust. 5-aastaste laste suremuse näidikut mõõdetakse 1000 sünni kohta, mis kõrvaldab sihtriikide elanikkonna eri suurusega seotud probleemi.

On arusaadav, et alla 5-aastaste laste suremust sihtriigis mõjutavad väga paljud tegurid ning on väga keeruline hinnata, kuidas mõjutavad rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamine seda näitajat, kuid siiski on võimalik testida, kas nende kahe muutuja vahel valitseb korrelatsioon. Antud mõõdiku puhul on kasutatud sarnaselt eelmisele sarnast meetodi– võrreldud on alla 5-aastaste laste suremust üks aasta ja pärast sanktsioonide kehtestamist.

Tabel 3. Sanktsioonide mõju alla 5-aastaste laste suremusele sihtriigis

Sanktsiooni liik	Muutus alla 5-aastaste laste suremuses 1000 sünni kohta
Sanktsioonid kokku	-4,62
Laiaulatuslikud majandussanktsioonid	-7,68
Suunatud sanktsioonid	-3,75

⁶⁸ Peksen, Dursun (2011) „Economic Sanctions and Human Security: The Public Health Effect of Economic Sanctions“ *Foreign Policy Analysis*, vol 7, lk 242.

Andmete põhjal ei saa väita, et rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamine tooks endaga kaasa mõju sihtriigi alla 5-aastaste laste suremusele üks aasta pärast nende rakendamist. Samas selgub andmetest, et see mõju ei avaldu ka hilisemalt suremuse tõusus. Seda peamiselt seetõttu, et meditsiini tase on arenemas piisavalt kiiresti, et sanktsioonide mõju suremust ei kasvata. See ei välista, et sanktsioonide rakendamine siiski mõjutab alla 5-aastaste laste suremust, sest vastav mõõdik võiks väheneda muidu veelgi kiiremini. Sellest tulenevalt ei testita antud mõõdiku ja efektiivsuse seost.

Mõju sihtriigis valitsevale repressiooni määrale

Kuigi antud mõõdiku näol on tegemist kaudse mõjuga sihtriigi elanikkonna heaolule, siis on sellest hoolimata tegemist olulise ning kättesaadava näidikuga sanktsioonide humanitaarse kõrvalmõju kohta. Sanktsioonide rakendamisele järgnev opositsiooniliste osapoolte represseerimise suurenemine või vähenemine peaks hästi väljenduma Political Terror Scale (PTS) indeksi muutuses. Antud uurimuses on kasutatud mõõdikuna Amnesty Internationali ja Ameerika Ühendriikide Riigidepartemangu loodud indeksi keskmist.⁶⁹ Kuigi need on enamasti korreleeruvad, siis võimaldab nende keskmise kasutamine siiski objektiivsemalt hinnata poliitilise repressiooni taset näidisepisoodide sihtriikides. Sanktsioonide mõju hindamisel on võrreldud indeksi määra 1 aasta enne ja 1 aasta pärast sanktsioonide rakendamist. Selline meetod ei välista teiste muutujate mõju indeksi muutusele, kuid võimaldab teha üldistavaid järeldusi sanktsioonide rakendamise ja poliitiliste repressioonide määra muutuse vahel. Valimisse on kaasatud sanktsiooniepisoodid, mis on rakendatud vahemikus 1990-2010. Keskmise võtmise skaala väärtustest, mis pole sama kaaluga pole kõige objektiivsem, kuid siiski annab ülevaatliku informatsiooni sanktsioonide rakendamise ja repressioonide määra vahelisest seosest.

Tabel 4. Sanktsioonide mõju poliitiliste repressioonide määra muutusele sihtriigis

Sanktsiooni liik	PTS indeksi keskmise muutus
Sanktsioonid kokku	0,157
Laiaulatuslikud majandussanktsioonid	0,15
Suunatud sanktsioonid	0,16

⁶⁹ Wood, Reed; Gibney, Mark (2010) „The Political Terror Scale (PTS): A Re-introduction and a Comparison to CIRI“ *Human Rights Quarterly*, vol 31 (2), lk 372.

Andmeanalüüsist järeldub, et sanktsioonide rakendamine toob endaga keskmiselt kaasa poliitiliste repressioonide määra tõusu sihtriigis. Keskmiselt tõuseb sihtriikides PTS indeks 0,15 punkti võrra. Tegemist ei ole suure, kuid siiski tähenduslikku muutusega, kui arvestada, et skaala on vaid 5 punktiline. Eristust laiaulatuslike ja suunatud sanktsioonide vahel ei ole võimalik teha. Seega valitsev korrelatsioon sanktsioonide rakendamise ja poliitiliste repressioonide määra kasvamise vahel sihtriigis ning võime lihtsustatult järeldada, et sihtriigi elanikkonna heaolu ning opositsiooni võimekus langeb.

5.2 Sõltuv muutuja ehk rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsuse mõõdik

Töö peamisest hüpoteesist lähtuvalt on sõltuvaks muutujaks rahvusvaheliste sanktsioonide efektiivsus ehk kui tõhusaks saab sanktsiooniepisoodi sellele seatud poliitiliste eesmärkide täitmisel pidada. Selle mõõdikuna kasutame Hufbaueri, Schotti ja Elliotti loodud indeksi, mille loomist on kirjeldatud täpsemalt töö teoreetilises osas. Järgnev tabel annab ülevaate selle indeksi komponentidest.

Tabel 5. Sanktsioonide efektiivsuse indeksi komponendid

Indeksi väärtus	Vahendi tulemuslikkus	Sanktsioonide panus
1	Tulemuseks läbikukkumine	Negatiivne panus tulemuslikkusesse
2	Ebaselge, kuid võimalik, et positiivne tulemus	Vähene või puuduv panus tulemuslikkusesse
3	Positiivne tulemus ehk sanktsioneeriva osapoole eesmärgid täitusid osaliselt	Osaline panus tulemuslikkusesse
4	Edukas tulemus ehk sanktsioneeriva osapoole eesmärgid täitusid suurel määral või täielikult	Otsustav panus tulemuslikkusesse

Uurimuse üheks eesmärgiks on võrrelda laiaulatuslikke ja suunatud sanktsioone ning seetõttu oleks tarvis võrrelda ka nende eri liikide efektiivsuseid. Efektiivsust kui indeksist keskmise võtmine ei ole siiski väga informatiivne, kuna skaala kõigi astmete väärtused ei ole sama kaaluga, kuid sellest hoolimata kirjeldab see lihtsustatult eri liiki sanktsioonide erinevust.

Tabel 6. Sanktsiooniepisoodide efektiivsuse indeksi keskmised

Sanktsiooni liik	Keskmine efektiivsuse indeksist (1-16)
Sanktsioonid kokku	~7,1
Laiaulatuslikud majandussanktsioonid	~6,54
Suunatud sanktsioonid	~7,32

Andmete analüüs näitab, et efektiivsus indeksi keskmine on sanktsioonide puhul üldiselt küllaltki madal. See, et suunatud sanktsioonide efektiivsuse indeksi keskmiseks on 7,32 ja laiaulatuslikke majandussanktsioonide keskmine 6,54 ei anna võimalust järeldada, et suunatud sanktsioonid oleksid laiaulatuslikest oluliselt efektiivsem meede poliitiliste eesmärkide saavutamisel. Nagu teoreetilises osas märgitud, siis efektiivseks saab lugeda sanktsioone, mille efektiivsuse indeksi määr on 8 või rohkem. Seega saame järeldada, et mõlemat liiki sanktsioone ei saa pidada efektiivseks meetmeks poliitiliste eesmärkide täitmisel. Antud uurimuse peamiseks eesmärgiks ei ole aga jõuda järeldusele eri liiki sanktsioonide efektiivsuse kohta, vaid kas ja kuidas mõjutab humanitaarne kahju, mida sanktsioonid endaga kaasa toovad, nende efektiivsust.

5.3 Kahe muutuja vaheline seos

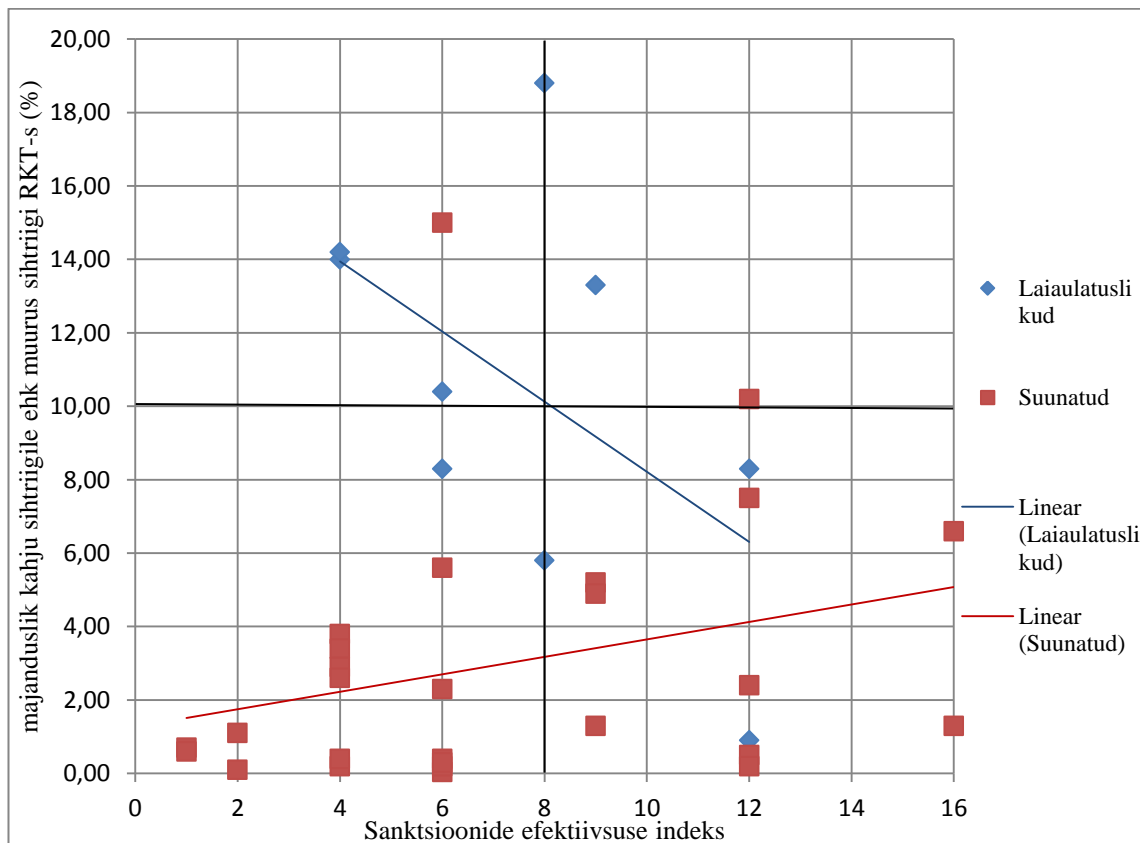
Sõltumatu ja sõltuva muutuja omavahelise seose leidmine on antud uurimistöö peamiseks eesmärgiks. Milline seos valitseb humanitaarse kahju määra ja sanktsioonide efektiivsuse vahel? Kuna humanitaarne kahju moodustub niivõrd erinevatest mõõdikutest ning andmed nende kohta pärinevad erinevatest valimitest, siis pole võimalik seda mõju ühtsena hinnata. Seetõttu tuuakse iga mõõdiku mõju sanktsioonide efektiivsusele välja eraldi.

Seos majandusliku kahju ja sanktsioonide efektiivsuse vahel

Nagu eelnevalt märgitud on kõige olulisemaks sanktsioonide humanitaarse kõrvalmõju mõõdikuks nende majanduslik kahju. Järgnev tabel annab ülevaate, kuidas on omavahel seotud sanktsioonidega kaasnev majanduslik kahju ning sanktsiooniepisoodide efektiivsus, eristades kahte liiki sanktsioone – laiaulatuslikke ja suunatud. Nii nagu sõltumatu muutuja mõõdikuid kirjeldavas peatükis eemaldati kaks kõige äärmuslikumat näidet valimist, siis ka selle tabeli puhul on sarnaselt toimitud – analüüsi ei ole kaasatud

kaks Iraagiga seotud laiaulatuslikku sanktsiooniepisoodi, mille majanduslik kahju sihtriigile oli 54% ja 30% RKT-st.

Tabel 7. Sanktsioonide majandusliku kahju ja efektiivsuse vaheline seos



Andmete analüüs näitab, et laiaulatuslikud majandussanktsioonid on seda efektiivsemad, mida väiksem on nendega kaasnev majanduslik kahju sihtriigile. Suunatud sanktsioonide puhul on täheldatav, et suurema efektiivsuse toob esile suurem majanduslik kahju. Samas ei ole suunatud sanktsioonidega kaasnev majanduslik kahju siiski võrreldav laiaulatuslikke majandussanktsioonide mõjuga. Lisaks tuleb märkida, et kui kaasata analüüsi kaks eemaldatud näidisepisoodi, siis kinnitaksid andmed veelgi enam töö põhilist hüpoteesi laiaulatuslikke majandussanktsioonide kohta, kuna sel juhul oleks majanduslikku kahju ja sanktsioonide efektiivsuse vahel veel tugevam negatiivne seos. Seda seetõttu, et eemaldatud sanktsiooniepisoodid on väga kõrge majandusliku kahju näitajaga, kuid samal ajal ka väga madala efektiivsusega.

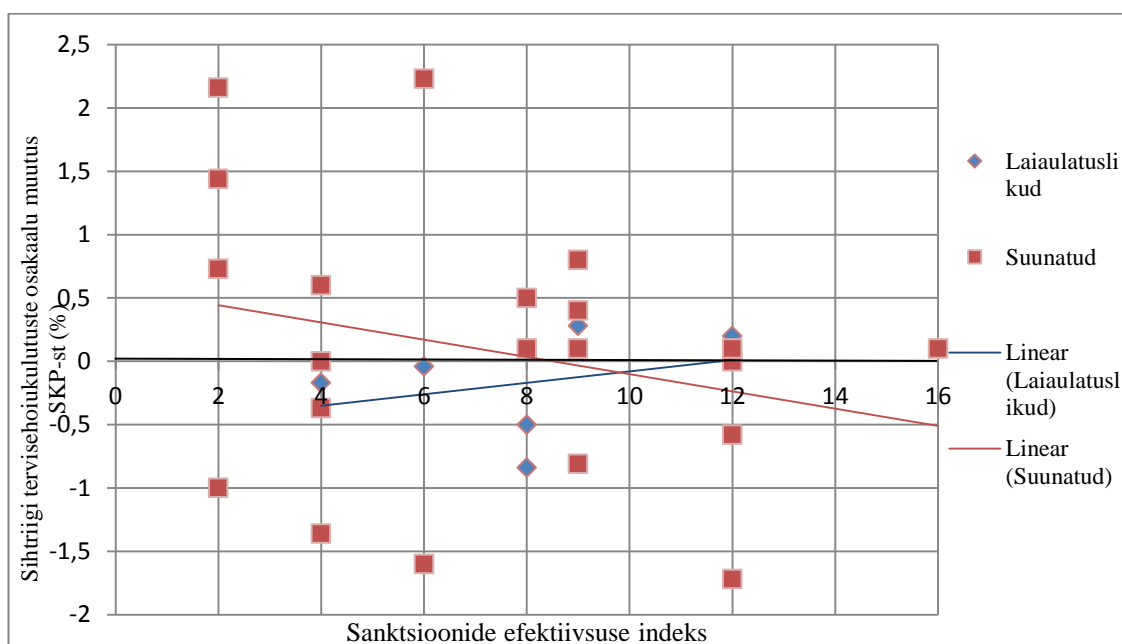
Suunatud sanktsioonide majandusliku kahju ja efektiivsuse vaheline positiivne korrelatsioon ei pruugi tingimata väljendada antud uurimistöö peamise hüpoteesi väärust. Nimelt ei pruugi sellise ulatusega kahju, mis on laiaulatuslikke majandussanktsioonidega võrreldes tunduvalt väiksem, avalduda sihtriigi elanikkonna

heaolu languses. Pigem põhjustavad suunatud sanktsioonid enam kahju sihtriigi poliitilisele eliidile, kellel on keerulisem seda kahju ümber suunata madalamatele ühiskonnagruppidele, nagu teoreetilisest osast järeldus. Seega ei pruugi suunatud sanktsioonide puhul majanduslik kahju väljenduda mitte niivõrd madalamate ühiskonnagruppide heaolu languses, kui et sihtriigi poliitilise eliidi majanduslikku võimekuse vähenemises. Sellisel juhul saab avaliku valiku teooriale tuginedes väita, et võimutasakaal sihtriigis võib olla muutunud ning eliidil on vähem ressursse, et ülejäänud elanikkonna ja opositsiooni tegevust kontrolli all hoida. Seega saavad suunatud sanktsioonid kaasa tuua nii-öelda elanikkonna ärkamise protsessi, nagu kirjeldatud töö teoreetilises osas. Laiaulatuslikke majandussanktsioonide negatiivne seos efektiivsusega näitab, et suure majandusliku kahju korral vähenevad eliidi-välise elanikkonna ja opositsiooni ressursid valitsevale režiimile vastanduda ning poliitiline eliit suudab paremini *status quo*d säilitada, muutes sanktsioonid endale seatud poliitiliste eesmärkide täitmisel ebaefektiivseks. Seega võib väita, et sanktsiooniepisoodi efektiivsust silmas pidades peavad need põhjustama võimalikult väikest kahju sihtriigi eliidi-välisele elanikkonnale, sest sellisel juhul on neil enam ressursse vastanduda valitsevale režiimile, mille võimekust sanktsioonid peavad kahjustama, olles suunatud eliidi vastu.

Seos sihtriigi tervisehoiu moodsuse ja sanktsioonide efektiivsuse vahel

Lisaks sihtriigi elanikkonna majandusliku heaolu muutusele on oluline mõista ka sanktsioonide mõju sihtriigi elanikkonna tervislikule seisule. See avaldub kaudselt sihtriigi tervisehoiukulutuste olemuses. See näitaja kaasab analüüsi ka sihtriigi valitseva eliidi reaktsiooni sanktsioonide kehtestamisele. Teoreetilisest osast väljatoodud põhjendusi kokkuvõtvalt esitades võib väita, et vähenevad kulutused tervisehoiule toovad kaasa sihtriigi elanikkonna heaolu languse ning seeläbi muudab elanikkonna võimetumaks valitsevale režiimile vastandumisel.

Tabel 8. Tervisehoiukulutuste muutuse ja sanktsioonide efektiivsuse vaheline seos



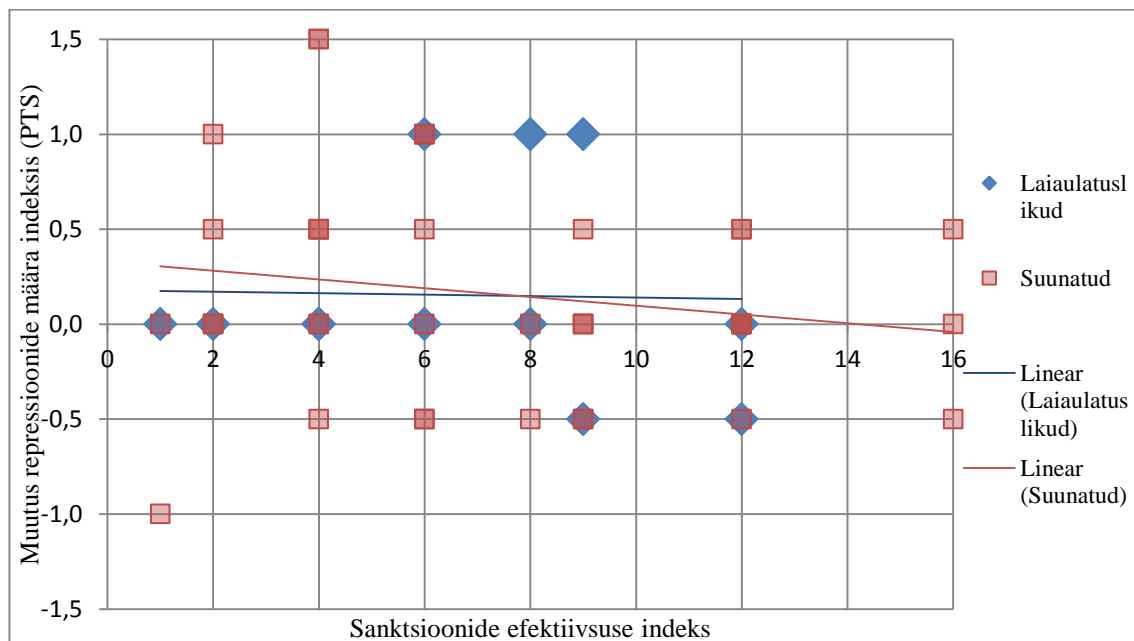
Näidisepisoodide analüüs näitab, et laiaulatuslikke majandussanktsioonide puhul on efektiivsemad sellised sanktsiooniepisoodid, kus nende rakendamise järgselt on sihtriigi kulutused tervisehoiule osakaaluna SKP-st langenud vähem. See tähendab, et edukamad on sellised sanktsioonid, kus elanikkond on vähem kannatanud. Suunatud sanktsioonide puhul on trend vastupidine. Efektiivsus on suurem sellistel sanktsiooniepisoodidel, mille puhul tervisehoiukulutuste osakaal on vähenenud ehk eeldatavasti on langenud sihtriigi elanikkonna tervislik heaolu. Seda saab seletada asjaoluga, et suunatud sanktsioonid toovad kaasa suuremaid kahjusid sihtriigi valitsevale eliidile, kelle võimuses on siseriiklike kulutuste määramine, ning selle tulemusel vähendatakse kulutusi tervisehoiule. See ei tähenda tingimata, et sihtriigi elanikkonna üldine heaolu langeks, kuna nagu selgus majandusliku kahju analüüsist, siis suunatud sanktsioonid toovad endaga kaasa kordades väiksema kahju. Pigem võime selliste näidete puhul rääkida tervisehoiukulutuste langusest kui faktorist, mis motiveerib sihtriigi elanikkonda valitsevale režiimile vastanduma ning seetõttu on ka sellised sanktsiooniepisoodid efektiivsemad, mille puhul tervisehoiukulutuste osakaal sihtriigi SKP-st langeb.

Seos poliitiliste repressioonide määra muutuse ja sanktsioonide efektiivsuse vahel

Viimase humanitaarse mõju komponendina on antud uurimises kaasatud poliitiline mõõde– kuidas mõjutab sanktsioonidega kaasnenud poliitiliste repressioonide määra

muutus efektiivsust. Töö teoreetilisest osast järeldus, et poliitiliste repressioonide määra tõusmise korral peaksid sanktsioonid muutuma ebaefektiivsemaks. Edukalt rakendatud suunatud sanktsioonid peaksid tekitama olukorra, kus sihtriigi poliitilisel eliidil pole aga piisavalt ressursse, et ülejäänud elanikkonda kontrollida.

Tabel 9. Poliitiliste repressioonide määra muutuse ja efektiivsuse vaheline seos



Sanktsiooniepisoodide analüüsist selgub, et suunatud sanktsioonide puhul osutuvad keskmiselt edukamaks sellised episoodid, kus poliitiliste repressioonide määr sihtriigis ei ole rakendamise järgselt suurenenud. Selle asjaolu seletuseks sobib teoreetiliselt väljapakutud väide, et suunatud sanktsioonide eesmärgiks on muuta võimutasakaalu sihtriigis. See tähendab peamiselt, et vähendada poliitilise eliidi ressursse, samal ajal säästes ülejäänud elanikkonna omasid. Elanikkonna poliitiline represseerimine vajab ressursse ning proportsionaalselt tugevam opositsioon muudab nende kontrollimise raskemaks. Seetõttu ongi sellised sanktsiooniepisoodid efektiivsemad, kus poliitiliste repressioonide määr on väiksem, sest elanikkonna võim võrreldes poliitilise eliidiga on suurenenud. Laiaulatuslike majandussanktsioonide korral on täheldatav minimaalne muutus efektiivsuse poole, mida väiksem on poliitiliste repressioonide kasv. Võib järeldada, et sanktsioonid on seda efektiivsemad, mida väiksem on poliitiliste repressioonide kasv, sest ülejäänud elanikkonnal ja seeläbi opositsioonil säilib suurem vabadus valitsevale režiimile vastanduda.

Järeldused humanitaarse kahju ja efektiivsuse seose kohta

Kõigi kolme humanitaarse kahju liigi testimine efektiivsuse indeksiga kinnitas teoreetilises osale tuginevat hüpoteesi – mida väiksem kahju sihtriigile, seda efektiivsemad on sanktsioonid. Kuigi see järeldus on üldistav, siis antud analüüsi põhjal võib öelda, et väiksem humanitaarne kahju ülejäänud elanikkonnale ning suurem kahju sihtriigi poliitilise eliidi vastu viib võimutasakaalu muutuseni, mis omakorda opositsioonilise tegevuse hoogustumiseni, samal ajal vältides sihtriigi elanikkonna koondumist režiimi kaitsele, muutes sanktsiooniepisoodid läbi sisepoliitilise surve efektiivsemaks.

Kokkuvõte

Kokkuvõttes võib öelda, et rahvusvaheliste sanktsioonide humanitaarse kõrvalmõju ja efektiivsuse vahel on seos. Empiirilisele analüüsile tuginedes võib väita, et töö teoreetilises osas püstitatud hüpotees peab antud valimi puhul paika.

Kõigi kolme sanktsioonide humanitaarse kahju mõõdiku ühisel hindamisel saab jõuda järeldusele, et sanktsioonide rakendamine toob endaga kaasa kahju sihtriigi elanikkonnale. Laiaulatuslike majandussanktsioonide ja suunatud sanktsioonide võrdluse tulemusel selgus, et esimesed toovad kaasa kordades suurema kahju sihtriigi elanikkonna majanduslikule heaolule, mis vastab töö teoreetilises osas esitatud väidetele. Ka sanktsioonide mõju sihtriigi elanikkonna tervishoiuga seotud heaolule vastab uurimuse teoreetilises osas väljapakutule ehk see on suurem laiaulatuslike majandussanktsioonide korral. Kuigi uurimusse oli kaasatud humanitaarse kahju mõõdikuna ka alla 5-aastaste laste suremus, siis ei andnud andmeanalüüs loodetuid tulemusi, kuna sanktsioonide mõju selle näitaja muutusele nii laiaulatuslike majandussanktsioonide ehk suunatud sanktsioonide puhul täheldada polnud võimalik. Poliitiliste repressioonide määra muutuse puhul polnud samuti märgata erinevusi eri liiki sanktsioonide vahel. Seega võib üldistavalt väita, et sanktsioonid toovad sihtriigi elanikkonnale kaasa humanitaarse kahju, kuid suunatud sanktsioonid vähendavad võrdluses laiaulatuslike sanktsioonidega seda oluliselt.

Antud uurimuses kasutatud 55 näidisepisoodi andemete analüüs näitas, et sanktsioonid ei ole efektiivne meede poliitiliste eesmärkide täitmisel. Võrreldes omavahel laiaulatuslike majandussanktsioonide ja suunatud sanktsioonide efektiivsuse indeksi keskmisi, selgus, et viimased on väga vähesel määral efektiivsemad vahendid.

Sõltumatu ja sõltuva muutuja ehk sanktsioonide humanitaarse kahju ja efektiivsuse vahelise seose empiiriline testimine andis tulemusi, mis on vastavuses teoreetilises osas väljapakutud väidetega. Kõige olulisema humanitaarse kahju mõõdiku ehk majandusliku kahju ja sanktsioonide efektiivsuse seose testimise tulemused on kõnekad. Laiaulatuslike majandussanktsioonide korral osutuvad selgelt efektiivsemaks sellised sanktsiooniepisoodid, kus kaasnev humanitaarne kahju sihtriigi elanikkonnale on väiksem. See vastab väljapakutud hüpoteesi peamise teoreetilise seletusega, mille kohaselt laiaulatuslike majandussanktsioonidega kaasnev kahju on sihtriigi poliitilisel

eliidil üpriski lihtne ümber suunata ülejäänud elanikkonna kanda, muutes viimase ning opositsioonilise tegevuse sellega nõrgemaks ning vähendades tõenäoliselt sanktsioonide efektiivsust läbi siseriikliku surve. Suunatud sanktsioonide puhul on sanktsioonide majandusliku kahju ja efektiivsuse vahel minimaalne positiivne korrelatsioon, kuid arvestades suunatud sanktsioonide olemust, siis võime eeldada, et sellest ei kannata mitte niivõrd sihtriigi elanikkond, vaid poliitiline eliit. Ka tervisehoiu ja poliitiliste repressioonide mõõdikute testimine sanktsioonide efektiivsusega tõestab, et mida väiksem on üldine kahju sihtriigi elanikkonna heaolule, seda tõhusamad on sanktsioonid.

Seega peab antud uurimuses kasutatud näidisepisoodide põhjal paika töös esitatud hüpotees, mille kohaselt on efektiivsemad sellised sanktsioonid, mille humanitaarne kõrvalmõju on väiksem. Selle seletamine läbi sihtriigi sisepoliitiliste arengute on põhjendatud, kuna empiirilised andmed tõestavad, et efektiivsed sanktsioonid peavad suunama kahju sihtriigi poliitilisele eliidile ning vältima kahju ülejäänud elanikkonnale, et muuta võimutasakaalu sihtriigis ning sellega kaasa tuua opositsioonilise tegevuse elavnemise, tuues lõpuks kaasa sanktsioonidele seatud eesmärkide täitumise.

Kasutatud kirjandus

„Case Studies in Sanctions and Terrorism“ *PIIE kodulehekül*,
<http://www.iie.com/research/topics/sanctions/sanctions-timeline.cfm> (külastatud 29.04.13).

„Health indicators“ *Maaailmapanga kodulehekül*,
<http://data.worldbank.org/topic/health> (külastatud 05.05.13).

Alexander, Kern (2009) *Economic Sanctions– Law and Public Policy*, New York: Palgrave Macmillan.

Allen, Susan Hannah (2008) „The Domestic Political Costs of Economic Sanctions“ *Journal of Conflict Resolution*, vol 52 (6), lk 916-944.

Alsheyab, Mohamad (2011) „How Effective are Economic Sanctions as a Mean of Control of State Behavior“ *Journal of Academy of Buisness and Economics*, vol 11(3), 29-38.

Baldwin, David (1985) *Economic Statecraft*. New Jersey: Princeton University Press.

Bapat, Navin (2009) „Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data“ *International Studies Quarterly*, vol 53, lk 1075-1094.

Browne, Julie (2011) „The Effect of Economic Sanctions on Political Repression in Targeted States“ *Department of Politics, New York University*, lk 1-31.

Christensen, Mikkel Solberg (2012) „Sanctioning Smarter? The Impact of Smart Sanctions on Democracy and Human Rights“ *A Thesis presented to the Faculty of the Graduate School at the University of Missouri-Columbia*.

Cortright, David; Lopez, George (2002) *Sanctions and the Search for Security- Challenges to UN Action*, London: Lynne Rienner Publishers.

Doxey, Margaret (1999) „United Nations Sanctions: Lessons of Experience“ *Diplomacy & Statecraft*, vol 11 (1), lk 1-18.

Drezner, Daniel (2003) „How Smart are Smart Sanctions?“ *International Studies Review*, vol 5 (1), lk 107-110.

Drezner, Daniel (2011) „Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice“ *International Studies Review*, vol 13, lk 96-108.

Drury, Cooper; Peksen, Dursun (2010) „Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy“ *International Interactions*, vol 36, lk 240-264.

- Elliott, Kimberly Ann (2005) „Trends in Economic Sanction Policy“ in: Wallenstein, Peter; Staibano, Carina (2005) *International Sanctions— Between Words and Wars in the Global System*, New York: Cass.
- Fitzgerald, Peter (2002) „Managing Smart Sanctions against Terrorism Wisely“ *New England Law Review*, vol 36 (4), lk 957-984.
- Garfield, Richard (1999) „Suffer the innocents“ *Sciences*, vol 39 (1), lk 19-24.
- Garfield, Richard (1999) „The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being“ *Relief and Rehabilitation Network Paper*, lk 1-33.
- Gibney, Mark; Cornett, Linda; Wood, Reed (2008) *Political Terror Scale 1976-2008*. Andmed pärinevad: <http://www.politicalterrorscale.org/> (külastatud 24.03.13).
- Gordon, Joy (2011) „Smart Sanctions Revisited“ *Ethics and International Affairs*, vol 25 (3), lk 315-335.
- Hufbauer, Gary; Schott, Jeffrey; Elliott, Kimberly; Oegg, Barbara (2007) *Economic Sanctions Reconsidered 3rd Edition*. Washington: Peter G. Peterson Institute for International Economics.
- Kaempfer, William; Lowenberg, Anton (1988) „The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach“ *American Economic Review*, vol 76 (4), lk 786-793.
- Kampfer, William; Lowenberg, Anton; Mertens, William (2004) „International Economic Sanctions Against a Dictator“ *Economics & Politics*, vol 16 (1), lk 29-49.
- Looney, Robert; Knouse, Craig (1991) „Predicting the Success of Economic Sanctions“ *The Jerusalem Journal of International Relations* vol 13 (2), lk 40-68.
- Lopez, George „In Defense of Smart Sanctions: A Response to Joy Gordon“ *Ethics & International Affairs*, vol 26 (1), lk 135-146.
- Lopez, George; Cortright, David (1995) „The Sanctions Era: An Alternative to Military Intervention“ *The Fletcher Forum*, lk 65-85.
- Mack, Andrew; Khan, Asif (2000) „The Efficacy of UN Sanctions“ *Security Dialogue*, vol 31, lk 279-292.
- Major, Solomon; McGann, Anthony (2005) „Caught in the Crossfire: Innocent Bystanders as Optimal Targets of Economic Sanctions“ *The Journal of Conflict Resolution*, vol 49 (3), lk 337-359.

- Minear, Larry; Cortright, David; Wagler, Julia; Lopez, George; Weiss, Thomas (1998) „Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System“ *Occasional Paper 31*.
- Navin, Bapat; Heinrich, Tobias; Kobayashi, Yoshiharu; Clifton, Morgan (2013) „Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data“ *International Interactions*, vol 39, lk 78-98.
- Pape, Robert (1998) „Why Economic Sanctions Still Do Not Work“ *International Security*, vol 23 (1), lk 66-77.
- Pape, Robert A. (1997) „Why Economic Sanctions Do Not Work“ *International Security*, vol 22 (2), lk 90-136.
- Peksen, Dursun (2010) „Coercive Diplomacy and Press Freedom: An Empirical Assessment of the Impact of Economic Sanctions on Media Openness“ *International Political Science Review*, vol 31 (4), lk 449-469.
- Peksen, Dursun (2011) „Economic Sanctions and Human Security: The Public Health Effect of Economic Sanctions“ *Foreign Policy Analysis*, vol 7, lk 237-251.
- Shagabutdinova, Ella; Berejikian, Jeffrey (2007) „Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian „Smart“ Sanctions Effective?“ *Journal of Human Rights*, vol 6 (1), lk 59-74.
- Taylor, Brendan (2010) *Sanctions as Grand Strategy* London: Routledge.
- Tostensen, Arne; Bull, Beate (2002) „Are Smart Sanctions Feasible?“ *World Politics*, vol 54 (3) lk 373-403.
- Weiss, Thomas (1999) „Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses“ *Journal of Peace Research*, vol 36 (5), lk 499-509.
- Wood, Reed (2008) „A Hand upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression 1976-2001“ *International Studies Quarterly*, vol 52, lk 489-513.
- Wood, Reed; Gibney, Mark (2010) „The Political Terror Scale (PTS): A Re-introduction and a Comparison to CIRI“ *Human Rights Quarterly*, vol 31 (2), lk 367-400.

Summary

This Bachelor thesis examines correlation between collateral humanitarian impact and efficiency of international sanctions. Aim of the study is to find out, are economic damage and humanitarian impact essential for sanctions to be effective, as conventionally thought? The main hypothesis of the research is to prove otherwise, namely that the less collateral humanitarian impact international sanctions impose to target state, the higher the efficiency of sanctions is. This statement is mainly based on public choice theory, which sees target state's society as a battlefield of interest groups. In current study the theory has been simplified and target state's society is divided into two main interest groups— political elite and rest of the population, involving opposition. According to the theoretical framework proposed in this study, in order for sanctions to be effective the main damage or impact of international sanctions should fall on political elite of the target state, as they have the direct opportunity to change policies. At the same time damage to rest of the population should be avoided or minimalized so the balance of political power in target state could be changed. When the political elite is more weakened by the sanctions than the rest of population and opposition, it is more likely that the sanctions turn out to be efficient, because the political pressure of opposition strengthens. Comprehensive trade sanctions have been described as highly damaging to rest of population. Main reason is that the costs of this kind of sanctions are easily transferred to rest of population by target state's political elite, weakening the opposition and making it easier for political elite to control them. Concept of targeted sanctions is said to provide solution to this problem. Targeting the cost of sanctions mainly on political elite, it is more likely that the upheaval of the opposition takes place, making the sanctions more effective in attaining it's political goals. In the empirical part of the study, 55 cases from 1990-2010 are analysed. The comparison of humanitarian impact, which in current study consist of three indicators— economic damage (change in GNP), change in spending on healthcare (% of GDP) and change in degree of political repression, with sanctions efficiency index shows, that the main hypothesis of the research proves to be true. Based on the analysis of all three indicators, it is safe to say, that in order for sanctions to be effective, they doesn't have to impose comprehensive economic damage or humanitarian impact on target state.